

DU ER HENTA!

Finansiering av private barnehager



Til Kunnskapsdepartementet

Ved departementsoppnevning av 12. februar 2021 oppnevnte regjeringen Solberg et utvalg som skulle utrede finansieringen av private barnehager.

Utvalget legger med dette frem sin rapport.

Oslo, 15. juni 2021

Knut Storberget (leder)

Mee Eline Eriksson

Christian Monsbakken

Espen Rokkan

Anne-Dorthe Nodland Aasen

Sidsel M. Schade

Torild Jacobsen

Bernhard A. Caspari

Erik Melby

Stian Simensen

Christen Ness

Innhold

1	Sammendrag	11
2	Bakgrunn, mandat og avgrensing.....	16
2.1	Bakgrunn for utvalget	16
2.2	Utvalgets sammensetning.....	22
2.3	Utvalgets mandat	22
2.4	Problembeskrivelse og utvalgets avgrensning.....	24
2.5	Utvalgets arbeidsmåte	26
3	Utvikling og organisering	27
3.1	Historisk utvikling	27
3.2	Barnehagereformen.....	28
3.2.1	Styring og økonomi.....	29
3.2.2	Økonomisk likeverdig behandling	31
3.3	Dagens organisering	32
3.3.1	Barnehageeiers rolle og plikter	32
3.3.2	Krav til rapportering og bruk av tilskudd og foreldrebetaling	33
3.3.3	Kommunens roller og ansvar	37
3.3.4	Organisasjonsform	40
3.3.5	Eierskap	42
3.3.6	Størrelse	44
3.3.7	Bemanning.....	46
3.4	Finansiering	49
3.4.2	Tilskuddssystemet	51
3.4.3	Lån og kreditt.....	58
3.4.4	Eiendom	59
4	Likeverdig kvalitet og pedagogisk mangfold	66

4.2	Mangfold.....	71
4.2.1	Pedagogisk profil.....	73
4.3	Foreldreundersøkelsen.....	74
4.4	Investering i barns fremtid.....	76
5	Den økonomiske situasjonen til private barnehager.....	77
5.1	Mål på lønnsomhet.....	77
5.2	Utvikling i driftsmargin og årsresultat.....	78
5.2.1	Driftsmargin.....	78
5.2.2	Årsresultat.....	79
5.3	Disponering av årsresultat.....	82
5.3.1	Utbytte.....	83
5.3.2	Egenkapital og egenkapitalavkastning.....	84
5.4	Gjeldsgrad.....	85
5.5	Gevinstrealisering.....	87
5.6	Kostnader i private barnehager (2015-2019).....	88
5.6.1	Kostnadsutvikling 2015-2019.....	89
5.7	Transaksjoner med nærstående.....	92
5.8	Utvalgets oppsummering av den økonomiske situasjonen.....	92
6	Fordeler og ulemper med dagens finansieringssystem.....	94
6.1	Ny tid.....	94
6.2	Nasjonale krav.....	94
6.3	Etterslep.....	95
6.4	Rettsliggjøring.....	96
6.5	Styring av barnehagesektoren.....	97
6.5.1	Demokratisk styring.....	97
6.5.2	Kapasitet.....	100
6.5.3	Mangfold.....	101

6.6	Forutsigbarhet.....	102
6.7	Ressursbruk.....	104
6.7.1	Mindre ressurser på administrative oppgaver	105
6.7.2	Styringskostnader	105
6.7.3	Lønnsomhet, superprofitt og legitimitet.....	106
6.8	Kommersialisering og konkurranse	108
6.9	Kontroll og tillit.....	110
6.9.1	Samfunnets behov for innsyn	110
6.9.2	Kommunens roller og interesser i tilsyn.....	111
7	Særskilte tema	112
7.1	Barnehagens organisering og regnskapsføring	112
7.1.1	Bakgrunn.....	112
7.1.2	Gjeldende rett.....	115
7.1.3	Krav om selvstendig rettssubjekt.....	118
7.1.4	Krav om regnskapsmessig skille	123
7.1.5	Utvidet BASIL-rapportering.....	124
7.1.6	Eget rettssubjekt, regnskapsmessig skille eller utvidet BASIL-rapportering.....	125
7.1.7	Anbefaling	127
7.2	Pensjon	129
7.2.1	Pensjonsreformen	129
7.2.2	Dagens pensjonspåslag	129
7.2.3	Omfang i privat barnehagesektor	133
7.2.4	Utfordringer med pensjonspåslaget	133
7.2.5	Konsekvenser av ulike satser for pensjonspåslag	136
7.2.6	Vurdering av alternative modeller for pensjonsdekning.....	140
7.2.7	Anbefaling	141

7.3	Lån og kreditt – Husbanken	142
7.3.1	Husbankens overordnede formål	143
7.3.2	Husbankens lånepraksis	143
7.3.3	Bakgrunnen for opphevelse av ordningen.....	147
7.3.4	Vurdering av eventuell gjeninnføring av ordningen.....	147
7.3.5	Økonomiske konsekvenser	150
7.3.6	Anbefaling	150
8	Alternative finansieringsmodeller.....	152
8.1	Lokal samhandlingsmodell	152
8.1.1	Generelt.....	152
8.1.2	Lokal samhandlingsmodell.....	157
8.1.3	Kapitaltilskudd.....	166
8.1.4	Pensjon.....	166
8.1.5	Administrasjonspåslag	170
8.1.6	Øvrige forslag	170
8.1.7	Innføring av lokal samhandlingsmodell.....	171
8.2	Kvalitets- og mangfoldsmodellen.....	172
8.2.1	Generelt.....	172
8.2.2	Arealtilskudd (tidligere kapitaltilskudd)	178
8.2.3	Merverdiavgiftskompensasjon.....	180
8.2.4	Pensjon.....	180
8.2.5	Administrasjonspåslag	181
8.2.6	Styrket kommunal styring.....	182
8.2.7	Mangfold og kvalitet til barna - Grunntilskudd	183
8.2.8	Konkurransedyktige lønns- og arbeidsvilkår.....	185
8.2.9	Samtidig finansiering av nye krav	185
8.2.10	Innføring av Kvalitets- og mangfoldsmodellen.....	186

9	Økonomiske og administrative konsekvenser	188
9.1	Lokal samhandlingsmodell - økonomiske og administrative konsekvenser	188
9.1.1	Husbankfinansiering.....	189
9.1.2	Lokal samhandlingsmodell.....	189
9.1.3	Koordinert opptak.....	190
9.1.4	Differensiert tilskudd – Grunntilskudd pr. barnehage.....	190
9.1.5	Kommunal forkjøpsrett.....	191
9.1.6	Kapitaltilskudd.....	191
9.1.7	Pensjon.....	192
9.1.8	Selvstendig rettssubjekt.....	193
9.1.9	Øvrige forslag	193
9.2	Kvalitets- og mangfoldsmodellen - økonomiske og administrative konsekvenser	194
9.2.1	Grunntilskudd.....	195
9.2.2	Arealtilskudd.....	196
9.2.3	Pensjon.....	197
9.2.4	Administrasjonspåslag	198
9.2.5	Økt kommunal styring med kvaliteten i sektoren	198
9.2.6	Samtidig finansiering av nye krav	198
10	Litteratur og kilder.....	199

Del I

1 Sammendrag

Barnehageutbyggingen i Norge har vært en vellykket satsing, og bidratt til bedre oppvekst, mer likestilling, og samfunnsutvikling hvor begge foreldre kan være i arbeid. Vi står nå i en tid hvor behovet for stabil, bærekraftig og forutsigbar finansiering av de private barnehagene er nødvendig. Oppbyggingsfasen er over. Reform- og oppbyggings-tiltakene «hentes tilbake». Med barnets språkdrakt når mamma, pappa eller andre står i barnehageporten, og de andre barna roper til barnet det gjelder: «Du er henta!».

Utvalget har gjennomgått utviklingen i barnehagesektoren og sektorens organisering og finansiering. Barnehager har eksistert siden etableringen av det første barneasylet på begynnelsen av 1800-tallet. Først i 1954 kom den første reguleringen av barnehager i Norge. Fra vedtaket om den første barnehageloven i 1975 har det vært økt etterspørsel etter barnehageplasser. Stortinget vedtok derfor barnehagereformen i 2003. Målet med reformen var at alle familier som ønsket det skulle få tilbud om barnehageplass.

Det var kommunene som hadde ansvar for å tilby barnehageplass til barna i egen kommune. For å øke antall plasser ønsket man et samarbeid med privat sektor. De private barnehagene er organisert på ulik måte. Det kan være familiebarnehager og barnehager organisert som enkeltpersonsforetak med få barn, og barnehager organisert i kjeder med flere hundre barn.

De private barnehagene er finansiert av foreldrebetaling og offentlige tilskudd. Barnehageloven slår fast prinsippet om økonomisk likeverdig behandling mellom kommunale og private barnehager. Godkjente private barnehager skal behandles likeverdig når det gjelder offentlig tilskudd. Kommunene skal gi økonomisk tilskudd tilsvarende gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter pr. heltidsplass i kommunale barnehager. Tilskudd utgjør om lag 22 milliarder kroner og foreldrebetaling om lag 4 milliarder kroner (tall fra 2020).

Kommunen har rolle både som barnehageeier og barnehagemyndighet. Rollen som lokal barnehagemyndighet innebærer at kommunen har ansvar for å godkjenne, veilede og føre tilsyn med barnehagene i kommunen. Barnehageeiere har ansvar for tilbudet i den enkelte barnehage, og ansvar for å ansette tilstrekkelig og kompetent personale. Nasjonale myndigheter styrer sektoren gjennom lov og forskrift som blant annet omfatter tilskuddsnivå, bemanningsnormer, maksimal foreldrebetaling og rammeplan.

Likeverdig kvalitet og pedagogisk mangfold ivaretas gjennom barnehageloven med forskrifter. Barnehagens rammeplan angir standarder for hvordan man arbeider med innholdet, gjennom å angi prinsipper for barnehagens arbeidsmåter.

Utvalget ser både fordeler og ulemper ved dagens finansieringssystem. Finansieringssystemet er tilpasset en sektor i utbyggingsfasen, og utvalget ser behov for endring nå som barnehagesektoren i stor grad er ferdig utbygd. Utvalget er samstemte i at det toårige etterslepet i tilskuddsberegningen er en utfordring. Utgifter som blir påført de private barnehagene vil først bli kompensert to år etter at kostnadene har påløpt.

Utvalget viser til at kommunene har et helhetlig ansvar for barn og unges oppvekstvilkår, og at behovet for samhandling mellom de ulike tjenestene er stort. Utvalget mener det er en ulempe at finansieringssystemet i dag mangler mekanismer som i tilstrekkelig grad stimulerer til eller belønner satsing på kvalitet i barnehagene ut over nasjonale krav.

Utvalget viser til at det lenge har vært et solid og stabilt politisk flertall som har lagt til rette for private aktører innenfor barnehagesektoren. Begrunnelsen har vært behov for rask utbygging av sektoren, ønske om mangfold og at foresatte skal kunne velge hvilken barnehage de vil benytte for sine barn.

Utvalget mener forutsigbarhet og langsiktighet er en forutsetning for å kunne drive gode barnehager. Det er av vesentlig betydning å tiltrekke seg og beholde kvalifiserte ansatte, ivareta kvaliteten på leke- og oppholdsarealer og utvikle høyere og jevnere kvalitet i sektoren, til beste for barna. Dagens finansieringssystem gir ulikt tilskudd til private barnehager i ulike kommuner. Årsaken er at utgiftene i kommunenes barnehager varierer mellom kommunene. Forskjeller i kommunenes inntektsnivå kan også forklare variasjonen i tilskudd, da kommunene har ulike økonomiske forutsetninger for å finansiere tjenestetilbudet sitt. Utvalget mener finansieringssystemet må legge til rette for at alle barn i Norge får et godt og likeverdig barnehagetilbud.

Kommunen har ikke anledning til å tidsbegrense økonomisk tilskudd til private barnehager i sine vedtak. Som følge av dette vil de private barnehagene ha rett på tilskudd for det antall plasser som fylles opp i barnehagen. Utvalget har drøftet om kommunene skal ha en mulighet til å tidsbegrense tilskuddet for å kunne justere og ha bedre kontroll over barnehagetilbudet i egen kommune.

Regjeringens perspektivmelding (Meld. St. 14 (2020-2021)) påpeker at i fremtiden vil færre yrkesaktive stå bak hver pensjonist, og statens utgifter vil gå opp uten at inntektene vil øke like mye. I lys av Perspektivmeldingen mener utvalget at finansieringsordningen for private barnehager må være bærekraftig og bidra til at ressursene

brukes mer effektivt, på en måte som kommer barna til gode. Utvalget mener dagens finansieringssystem fører til at det brukes for store ressurser på administrative oppgaver både i kommunene og i de private barnehagene. Utvalget mener at ønsket om en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk må sees i sammenheng med, og ikke gå på bekostning av, hensynet til kvalitet i tjenestene.

Lønnsomheten i sektoren varierer. Utvalget peker på at den store andelen private barnehager som går med underskudd og knappe marginer er en vesentlig utfordring ved finansieringssystemet i dag. Årsakene til variasjoner i lønnsomhet er sammensatte, og en stor del av variasjonen forblir uforklart. Omtrent en tredjedel av barnehagene går med underskudd hvert år, samtidig som deler av sektoren har relativt god lønnsomhet.

Utvalgets gjennomgang av den økonomiske situasjonen i private barnehager viser at kjedebarnhagene har hatt en god økonomisk situasjon med relativt solide driftsmarginer over mange år, og mulighet til å bygge opp egenkapital. Kjedebarnhagene har i større grad enn enkeltbarnehager en finansiell stilling som gir mulighet til å utvide virksomheten gjennom oppkjøp av andre barnehager. Samtidig viser utvalget til at lønnsomheten i private barnehager er fallende over tid. Særlig ser det ut som om bemannings- og pedagognormene har påvirket den økonomiske situasjonen.

Utvalget mener at en offentlig finansiert privat velferdstjeneste har et særlig ansvar for å være åpne og transparente om alle sider ved driften. De siste årene har samfunnets interesse og behov for innsyn og kontroll vært økende. Alle private aktører, også private barnehager, innen offentlig finansiert velferd bør ha særlig forståelse for samfunnets behov for innsyn og kontroll med at midlene brukes til formålet. Utvalget mener det økte behovet for innsyn og kontroll med private barnehager må gi seg utslag i et oppdatert regelverk, men er delt i hvilken løsning som best ivaretar dette.

Utvalget har ulike steder i rapporten delt seg i et flertall og et mindretall. Der det ikke er nærmere spesifisert, består flertallet gjennomgående av utvalgsleder Knut Storberget og utvalgsmedlemmene Mee Eline Eriksson, Christian Monsbakken, Anne-Dorthe Nodland Aasen og Sidsel M. Schade. Mindretallet består av utvalgsmedlem Espen Rokkan.

Barnehageloven stiller krav til private barnehagers bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling. Utvalget har vurdert i hvilken grad de ulike alternativene; eget rettssubjekt med forbud mot å drive annen virksomhet enn barnehage, regnskapsmessig skille eller utvidet BASIL¹-rapportering, best kan sikre kontroll med at barnehagene som mottar offentlige midler opererer i tråd med barnehageloven. Utvalget har vurdert

¹ I BASIL rapporterer barnehagene informasjon om årsmeldinger og resultatregnskap.

alternativene ut ifra hva som gir best innsyn, kontroll og transparens, sett opp mot de ekstra kostnadene tiltakene vil medføre for det offentlige og de private barnehagene. Flertallet mener barnehagene skal organiseres som eget rettssubjekt, mens mindretallet mener utvidet BASIL-rapportering er det beste alternativet.

Utvalget har sett at dagens pensjonspåslag har vist seg enten å gi en overdekning eller underdekning. Ved vesentlig underdekning har de private barnehagene hatt anledning til å søke ytterligere kompensasjon. Utvalget er enige om at ansatte i privat barnehagesektor skal ha likeverdig pensjonsordning som ansatte i kommunal sektor. Flertallet ønsker en modell med kostnadsdekning for den enkelte barnehage, mens mindretallet ønsker en modell med pensjonspåslag basert på sjablong.

I forbindelse med barnehagereformen ble det også åpnet for at private barnehager kunne ta opp lån i Husbanken. I statsbudsjettet for 2021 ble låneordningen for barnehager i Husbanken avviklet. Begrunnelsen for dette var at det er oppnådd full barnehagedekning, og at det er tilstrekkelige lånemuligheter i det ordinære kredittmarkedet. Flertallet vil ikke gjeninnføre ordningen som gir private barnehager generell tilgang til å ta opp lån i Husbanken. Flertallet mener det imidlertid er flere gode grunner til at ideelle barnehager skal ha tilgang til lån i Husbanken for større vedlikehold- og rehabiliteringsprosjekter. Mindretallet ønsker primært at Husbanken også i fremtiden skal være et verktøy for å sikre gode barnehagebygg.

Utvalgets arbeid har resultert i to alternative modeller. Flertallet foreslår en Lokal samhandlingsmodell. Mindretallet foreslår en Kvalitets- og mangfoldsmo-
dell.

Lokal samhandlingsmodell

Utvalgets flertall mener i likhet med Velferdstjenesteutvalget² at det ikke kan utelukkes at det realiseres meravkastning utover normalavkastning (superprofitt) i privat barnehagedrift, og at driftsmarginen for noen private barnehager er for høy. En slik situasjon over tid vil ikke være økonomisk bærekraftig og dessuten svekke legitimitet for at private kan bidra inn i sektoren. Flertallet mener dessuten at kommunene må gis større anledning og frihet til å styre sektoren enn i dag.

Flertallet foreslår på denne bakgrunn

- Lokal samhandlingsmodell som bidrar til økt demokratisk styring og sikrer at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode. Modellen åpner for å gjøre lokale tilpasninger til dagens forskrift, eller fastsette lokal forskrift for tildeling av tilskudd.

² Ekspertutvalg for utredning av offentlig finansierte velferdstjenester. Oppnevnt ved kgl.res. 28. september 2018, avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet 1. desember 2020

- Kommunene gis anledning til å stille vilkår for tildeling av tilskudd, ved at de kan forplikte private barnehager til å delta på helhetlige satsinger, prioritere barn med rett til plass og følge lokalt bestemte bemannings- og utdanningskrav. Samtidig finansiering av lokale satsinger gir større balanse i kommunale utgifter og kostnadene i den enkelte private barnehage. Det vil også bidra til å bevare mangfoldet med rom for ideell drift og øke kvaliteten i hele sektoren.
- Barnehagemyndigheten får plikt til å tilpasse kapasiteten lokalt. Et koordinert opptak i alle barnehager bidrar til jevnere fordeling av kapasitet i sektoren, mer effektiv ressursbruk og forutsigbarhet, og vil legge til rette for økt samhandling.
- Differensierte tilskuddssatser og endringer i kapitaltilskudd bidrar til bedre sammenheng mellom private barnehagers faktiske kostnader og tilskuddsnivå. Dette gir bedre driftsmarginer for mindre og eldre barnehager.
- Kompensasjon for pensjonsutgifter etter kostnad. Som overgangsordning foreslås pensjonspåslaget til 11 prosent av kommunens lønnsutgifter i 2022
- Krav om at hver barnehage skal være organisert som eget rettssubjekt.

Kvalitets- og mangfoldsmodellen

Utvalgets mindretall viser til OECD, GoBaN m.fl. som dokumenterer at det er stor variasjon i kvaliteten på norske barnehager. Mindretallet peker på at gode barnehager er viktig for barn i nåtid og fremtid. I tillegg er det samfunnsøkonomisk lønnsomt å satse på gode barnehager til alle barn. Mindretallet viser til at private barnehager bidrar med minst like god kvalitet til en vesentlig lavere pris for fellesskapet.

Mindretallet viser også til stor variasjon i de offentlige tilskuddene til private barnehager, og at en stor andel private barnehager ikke har bærekraftig økonomi. Mindretallet bemerker at økonomien i private barnehager er ytterligere svekket etter innføringen av nye nasjonale krav til pedagog- og bemanningstetthet i barnehagene.

Mindretallet foreslår dermed Kvalitets- og mangfoldsmodellen som

- Vektlegger høyere og jevnere kvalitet i tilbudet til barna
- Sikrer mangfold, og ivaretar små barnehager
- Forenkler tilskuddsberegning, og styrker lokal regulering
- Gir forutsigbar og likeverdig finansiering, og bidrar til jevnere driftsmarginer
- Avkorter tilskudd til barnehager uten konkurransedyktige lønns- og arbeidsvilkår

Dagens finansiering av private barnehager bygger på en finansieringsmodell som er ressurskrevende og komplisert å håndtere for kommunene. Finansieringsmodellen skaper store forskjeller og stor uforutsigbarhet i rammevilkårene til barnehagene, og legger ikke til rette for høyere og jevnere kvalitet.

Et helt sentralt element i Kvalitets- og mangfoldsmodellen er et grunntilskudd som setter alle barnehager i stand til å innfri nasjonale krav, herunder kravene til pedagog- og bemanningstetthet og forventningene om konkurransedyktige lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte. Barnehager som ikke følger opp nasjonale minimumskrav og lokale tilleggskrav, skal i Kvalitets- og mangfoldsmodellen få avkortning i grunntilskudd eller i lokal finansiering av tilleggskrav. Kvalitets- og mangfoldsmodellen tar innover seg at små barnehager er spesielt sårbare. For å sikre små barnehagers bidrag til kvalitet og mangfold, foreslår mindretallet at små barnehager skal få et høyere administrasjonspåslag enn større private barnehager.

2 Bakgrunn, mandat og avgrensing

2.1 Bakgrunn for utvalget

I årene fremover står Norge overfor mange nye utfordringer. I tiårene som kommer vil det stå færre i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist. Statens utgifter vil stige, uten at inntektene øker tilsvarende. Samtidig skal vi gjennomføre det grønne skiftet, ta vare på og sikre velferdssamfunnets bærekraft, sosialt, klimamessig og økonomisk. Dette er viktig for at Norge fortsatt skal være et godt land å bo i. Det er fortsatt nødvendig å begrense de offentlige utgiftene samtidig som kvaliteten i tjenestene utvikles, blant annet i barnehagesektoren. På grunn av lave fødselskull de siste årene, vil det være forholdsvis lav vekst i utgifter til barnehager frem mot 2030. Det er dermed fremdeles viktig at de offentlige overføringene utnyttes best mulig.³

Utdanning og kompetanse er svært viktig for å bidra til et godt samfunn. Gode oppvekstvilkår, med blant annet gode barnehager og skoler er noe av det viktigste samfunnet kan gi det enkelte menneske. Det og er også avgjørende for at vi skal ha et samfunn med fortsatt høy tillit, små forskjeller, sosial mobilitet og mindre ulikhet. Kunnskap er grunnlaget for demokrati, verdiskaping og velferd. Barnehagen og skolen skal gi barn trygge rammer og grunnleggende ferdigheter for å fungere godt i samfunnet.

Formålet med barnehagen er nedfelt i Lov om barnehager § 1. Den norske barnehagen bygger på en nordisk tradisjon, hvor barns lek og medvirkning danner fundamentet for pedagogikken. Barns trivsel og utvikling er målet med kvalitetsarbeidet i barnehagesektoren.⁴ Anerkjennelse av barndommens egenverdi, som beskrevet i formålsparagrafen, skiller den norske barnehagen fra land hvor barnehagen først og fremst blir sett på som skoleforberedende.

³ Meld. St. 14 (2020-2021) Perspektivmeldingen 2021, Finansdepartementet

⁴ Ringsmose, C. og Kragh-Müller, G. (red.), 2016. «Nordic Social Pedagogical Approach to Early Years.» Springer International Publishing AG 2017

Boks 2.1 Lov om barnehager (barnehageloven)

§ 1. Formål

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

For en stor del av norske barn er barnehagen den første felles oppvekstarenaen de møter. Nesten alle barn går i dag i barnehage fra de er to år. Barnehagen er et viktig grunnlag for læring av sosial og emosjonell kompetanse. Disse ferdighetene er videre viktige for å kunne mestre skolen. Å gå i barnehage styrker barns språk og generelle utvikling, og bidrar til en god overgang til skolen. Barnehagen er også en viktig pedagogisk arena. Et godt pedagogisk tilbud før skolestart virker positivt inn på læring og utvikling senere i skoleløpet, særlig for sårbare barn. Jo lengre tid barn går i barnehage fra 1 ½ års alder, desto bedre leseferdigheter oppnår de, noe blant annet resultatene fra PISA-testen viser.⁵

Barnehagene er dermed viktige for trivsel, oppvekst, læring og utvikling. Dette har bidratt til at flere elever klarer seg bedre faglig, og færre opplever mobbing på skolen. Dette er bra for forebygging av fremtidige helseproblemer. På samme tid er det en økende andel unge som rapporterer om skolestress, ensomhet og psykiske vansker. Ikke alle barnehagebarn og skoleelever får den hjelpen de trenger, og mange får hjelpen for sent.

Siden barnehageforliket i 2003 har barnehagesektoren gjennomgått stor omstrukturering. Før forliket var de fleste barnehager enkeltstående barnehager. Det er nå annen sammensetning og mangfold i sektoren. Det er også andre krav til kvalitet. Regelverk og struktur i sektoren er ikke tilpasset dagens situasjon, og dette utfordrer hele systemet.

⁵ Meld. St. 14 (2020-2021) Perspektivmeldingen 2021. Finansdepartementet

Boks 2.2 Stortingets anmodningsvedtak

I forbindelse med behandlingen av Prop. 33 L (2015-2016) Endringer i barnehageloven (tilsyn m.m.), jf. Innst. 344 L (2015-2016) vedtok Stortinget:

Vedtak 788, 7. juni 2016:
Stortinget ber regjeringen sørge for at kommunenes tilsynsansvar evalueres i løpet av en toårsperiode, for å sikre at det fortsatt er en positiv utvikling. Videre forutsettes resultatet fremlagt for Stortinget på egnet måte.

Regjeringen fulgte opp dette vedtaket med en redegjørelse i Prop. 1 S (2019-2020). Departementet viser til at Utdanningsdirektoratet vurderer at det har vært en positiv utvikling når det gjelder tilsynskompetanse i kommunene. De peker videre på at fylkesmannens mulighet til å føre tilsyn med enkeltbarnehager i særlig tilfeller, ser ut til å fungere etter intensjonen. De mener hjemmelen har ført til større rettssikkerhet for barnehagebarn og deres foreldre.

I forbindelse med behandlingen av Dokument 8:43 S (2016-2017) Representantforslag om profittfri barnehage, jf. Innst. 283 S (2016-2017) fattet Stortinget følgende vedtak:

Vedtak 681, 23. mai 2017:
Stortinget ber regjeringen vurdere om barnehagers rett til etablering og utvidelse bør endres for å ivareta mangfoldet av aktører, og komme tilbake til Stortinget med dette på egnet måte.

Regjeringen vurderte dette i forbindelse med høringen av Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter. I kapittel 3.4 vurderte regjeringen om barnehagers rett til etablering og utvidelse burde endres for å ivareta et mangfold av aktører. Regjeringen konkluderte med at det ikke er hensiktsmessig å innføre regulering av kjøp og salg av private barnehager. Regjeringen ba også om innspill i høringen på hvorvidt det skal foretas endringer som gjør det enklere å få tilskudd til nye private barnehager.

I forbindelse med behandlingen av Dokument 8:18 S (2017-2018) Representantforslag om profittfri barnehage, jf. Innst. 114 S (2017-2018) fattet Stortinget to anmodningsvedtak:

Vedtak 460, 13. februar 2018:
Stortinget ber regjeringen utrede lovendringer som kan gi kommunene mulighet til å skille mellom ideelle og kommersielle private barnehager, samt om det ved et slikt skille kan være formålstjenlig med alternative organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager.

Anmodningsvedtaket er fulgt opp i høringen av Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager) i kapittel 4. Departementet ba der om innspill på om kommunen skal få hjemmel til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd. Det bes også om innspill på om det er nødvendig å stille krav til type organisasjonsform for å drive ideell barnehage.

Vedtak 461, 13. februar 2018:
Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan det kan sikres at private barnehager har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår minst på linje med ansatte i offentlige barnehager, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Anmodningsvedtaket er ikke kvittert ut av regjeringen, men det vises i Prop. 1 S (2019-2020) og i Prop. 1 S (2020-2021) til at departementet vil følge opp vedtaket i forbindelse med oppfølgingen av Velferdstjenesteutvalget sin offentlige utredning. Utvalget avga sin utredning til Nærings- og fiskeridepartementet 1. desember 2020.

31. mai 2018 vedtok Stortinget seks anmodningsvedtak i forbindelse med behandlingen av Prop. 67 L (2017-2018) Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.), jf. Innst. 319 L (2017-2018):

Vedtak 801, 31. mai 2018:
Stortinget ber regjeringen gjennomgå regelverket for krav til stedlig leder i barnehager, og tilse at unntaksbestemmelsen er slik at den ikke benyttes til å redusere kostnader i barnehagesektoren.

Departementet har fulgt opp vedtaket i Prop. 96 L (2019-2020) Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon), jf. Innst. 302 L (2019-2020). I Prop. 1 S (2020-2021) viser departementet til at de vil be Utdanningsdirektoratet om å utrede og sende på høring forslag til en ny regel i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

<p>Vedtak 802, 31. mai 2018: <i>Stortinget ber regjeringen i sitt videre arbeid med regulering av barnehage-sektoren se på modeller i finansierings-systemet som så langt som mulig ivaretar et mangfold av barnehager og barnehageeiere, samt reduserer etterslepet i tilskuddsgrunnlaget overfor private barnehager.</i></p>	<p>Departementet har ikke kvittert ut dette vedtaket, men viser i Prop. 1 S (2020-2021) til høringen av Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter der kapittel 5 vurderer mulig endringer i finansieringssystemet for private barnehager. Departementet sier videre at de vil komme tilbake til vedtaket overfor Stortinget på en egnet måte. Utvalget oppfatter at innholdet i dette anmodningsvedtaket er en del av utvalgets mandat og viser i den sammenheng til utvalgets anbefalinger i del 3.</p>
<p>Vedtak 803, 31. mai 2018: <i>Stortinget ber regjeringen tydeliggjøre forventningene til innkalling av vikarer i kommunale barnehager og at alle relevante kostnader til vikarbruk tas med i regnskapet til kommunene.</i></p>	<p>Departementet anser vedtaket som fulgt opp. I Prop. 96 L (2019-2020) står departementets vurderinger knyttet til at det ikke er behov for å regulere bestemmelsen ytterligere. Det vises til krav om at bemanningen skal være tilstrekkelig i barnehagens åpningstid og krav om at barnehagen skal innhente vikarer dersom bemanningssituasjonen tilsier det.</p>
<p>Vedtak 805, 31. mai 2018: <i>Stortinget ber regjeringen ved evalueringen av kommunens tilsynsansvar sikre at det etableres et uavhengig tilsynssystem for barnehagesektoren.</i></p>	<p>Departementet anser anmodningsvedtaket som fulgt opp. I Prop. 1 S (2020-2021) viser departementet til Stortingets vedtak om å opprette et nasjonalt tilsyn for økonomiske forhold overfor private barnehager og at ansvaret tillegges Utdanningsdirektoratet. Kommunen er fortsatt tilsynsmyndighet for reguleringer i barnehageloven og forskriften.</p>
<p>Vedtak 806, 31. mai 2018: <i>Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget våren 2019 og våren 2020 med informasjon om hvordan innføringen av bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm har påvirket pedagogtettheten og voksentesettheten i barnehagene.</i></p>	<p>Departementet anser vedtaket som fulgt opp og viser i Prop. 1 S (2020-2021) til omtale av bemanningsnorm og pedagognorm i barnehage i Prop. 85 S (2018-2019) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2019 og i Prop. 117 S (2019-2020) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2020.</p>
<p>Vedtak 807, 31. mai 2018: <i>Stortinget ber regjeringen komme tilbake i statsbudsjettet for 2019 med en plan for gjennomføring av bemanningsnormen som inneholder dekning av merkostnader for både offentlige og private barnehageeiere, og som sikrer at normen oppfylles i alle barnehager i løpet av overgangsordningen med varighet fram til 1. august 2019. Planen skal innrettes med sikte på en rettferdig fordeling mellom kommunene og bærekraftig økonomi i de små private barnehagene ved innføring av normen.</i></p>	<p>Departementet anser vedtaket som fulgt opp. Omtales i Prop. 1 S (2019-2020)</p>
<p>Vedtaket ble fattet i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:231 S (2017-2018) Representantforslag om en mangfoldig barnehagestruktur der pengene går til barnas beste:</p>	
<p>Vedtak 51, 22. november 2018: <i>Stortinget ber regjeringen gjennomgå finansieringssystemet for private og kommunale barnehager med sikte på å ivareta de små og ideelle barnehagene og en mangfoldig barnehagesektor.</i></p>	<p>I Prop. 1 S (2020-2021) viser departementet til høringen av Forslag til endringer i barnehageloven med der kapittel 5 vurderer mulig endringer i finansieringssystemet for private barnehager. Departementet sier videre at de vil komme tilbake til vedtaket overfor Stortinget på en egnet måte. Utvalget oppfatter at innholdet i dette anmodningsvedtaket er en del av utvalgets mandat og viser i den sammenheng til utvalgets anbefalinger i del 3.</p>

Stortingets anmodningsvedtak

Stortinget har de siste årene fattet flere ulike anmodningsvedtak om finansieringen av private barnehager. Vedtakene er fattet i forbindelse med behandling av saker fra regjeringen og representantforslag i Stortinget. I tillegg er det gjennomført flere interpellasjonsdebatter i Stortinget om finansieringen av private barnehager.

Høring våren 2019

Med denne historikken og disse utviklingstrekk som bakgrunn sendte derfor Kunnskapsdepartementet våren 2019 forslag til endringer i barnehageloven på høring, med formål om et regelverk bedre tilpasset utviklingen av barnehagesektoren. De fremlagte endringene skulle legge til rette for et mangfold av barnehager med høy kvalitet. I tillegg skulle det legges til rette for gode driftsvilkår for ulike typer barnehager og barnehageeiere, samt sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kom barna til gode.

Forslagene som ble sendt på høring konsentrerte seg i hovedsak om tre hovedlinjer

1. Rett til tilskudd/etablering (spørsmål med bakgrunn i anmodningsvedtak)
 - Etableringsrett
 - Hjemmel til å kreve at barnehager skal være ideelle
2. Spørsmål om tilskudd til drift og pensjon – bedre målretting av tilskudd
3. Krav til organisering, regnskap og dokumentasjon, samt et bedre og mer kompetent tilsyn, som gjør myndighetene i bedre stand til å følge offentlige tilskudd og foreldrebetaling i driften.

Ved høringsfristens utløp var det kommet inn over 200 hørings svar fra et bredt spekter av høringsinstanser.

Kommunene

Kommuner har i ulike sammenhenger etterspurt forenkling av dagens tilskuddssystem. Tilbakemeldingene er tydelige på ønsket om større presisjon med hensyn til at kommunale tilskudd skal dekke faktiske kostnader. Videre er det fortsatt ønske om rammefinansiering og kommunalt skjønn i finansieringen av nye barnehageplasser.

I høring om regulering av private barnehager våren 2019 leverte 83 kommuner hørings svar. I høringen støttet alle kommuner, bortsett fra en, en reduksjon i pensjonspåslaget. Kommunene som uttalte seg om påslagetets størrelse støttet en sats i størrelsesorden 8-11 prosent, eller en ordning med kostnadskompensasjon. Videre var det 6 kommuner som ba om utredning eller uttrykte støtte til innføring av nasjonale satser. Det var 78 kommuner som uttalte seg klart negative til en kommunal finansieringsplikt av nye private barnehager. Kun en kommune var positiv til dette forslaget.

Mange kommuner uttrykte i høringen ønske om modeller med mulighet for å stille like krav til kommunale og private barnehager, samt mekanismer for avkortning av tilskudd, selv om det ikke var forslag til dette i høringen.

Videre var kommunene delt i spørsmålet om opprettelsen av et nasjonalt tilsynsorgan som skulle føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager. Det var 32 kommuner som støttet forslaget, mens 28 var mot. Videre var det 11 kommuner som pekte på ulike mellomløsninger der for eksempel kommunene selv kunne føre tilsyn i enkeltbarnehager, eller tilsynsorganet fikk en plikt til å følge opp saker meldt av kommunene.

Barnehagene

Til høringen i 2019 leverte 82 barnehager og/eller sammenslutninger av barnehager høringsuttalelse. Det store flertallet av disse la vekt på behovet for en helhetlig utredning av et nytt finansieringssystem, og pekte på forskjeller i tilskuddsnivå, etterslep og manglende finansiering av nye normer, samt forskjellsbehandling mellom private og kommunale barnehager som utfordringer et nytt system må løse.

Mange av barnehagene trakk frem både nasjonale satser, øremerket tilskudd og/eller minimumstilskudd som mulig løsning. Barnehagene var noe delt i synet på differensiert tilskudd og i holdningen til at kommunene kan stille vilkår om at nye private barnehager må være ideelle for å få tilskudd. Flertallet av høringsinstansene uttrykte skepsis til dette.

Barnehagene var også sterkt kritisk til en nedjustering av pensjonspåslaget, og flere pekte på sårbarhet i sektoren på grunn av svak økonomi i mange barnehager. Det ble også vist til PBLs argumentasjon rundt faktiske pensjonskostnader i barnehagene, og uenighet knyttet til tallgrunnlaget i departementets høringsnotat.

Barnehagene var udelt positive til etablering av nasjonalt tilsyn, og ønsket at også tilsyn med kvalitet og innhold skal overføres til et uavhengig organ.

Oppnevning av utvalget

På bakgrunn av høringen ble det i statsbudsjettet for 2021 foreslått å redusere pensjonspåslaget og videreføre øvrige tilskudd etter gjeldende modell. Stortinget vedtok å opprettholde gjeldende pensjonspåslag og satser for kapitaltilskudd på 2020-nivå for første halvår i 2021. I tillegg ba Stortinget regjeringen om å nedsette et hurtigarbeidende utvalg der blant annet KS og PBL deltar. Utvalget skal utrede finansieringen av private barnehager, herunder muligheten for lån i Husbanken. Utvalget ble oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 12. februar 2021, og skal avlevere sin rapport 15. juni 2021.

2.2 Utvalgets sammensetning

Med unntak av utvalgets leder er medlemmene foreslått av sine respektive organisasjoner etter forespørsel fra departementet.

Utvalget har hatt følgende sammensetning

- Knut Storberget, statsforvalter i Innlandet (leder)
- Mee Eline Eriksson, seniorrådgiver Virke
- Christian Monsbakken, spesialrådgiver KS
- Espen Rokkan, direktør PBL (Private Barnehagers Landsforbund)
- Sidsel M. Schade, spesialrådgiver Fagforbundet
- Anne-Dorthe Nodland Aasen, seniorrådgiver Utdanningsforbundet

Utvalgets sekretariat har bestått av Torild Jacobsen (sekretariatsleder), Bernhard A. Caspari, Erik Melby og Stian Simensen. I tillegg har Christen Ness bistått med økonomiske utredninger og beregninger.

2.3 Utvalgets mandat

Utvalget har hatt følgende mandat

Boks 2.3 Mandat for hurtigarbeidende utvalg som skal utrede finansieringen av private barnehager

Bakgrunn

Gode barnehager er viktige for barns trygghet og utvikling. Kvaliteten og oppfølgingen barna får i barnehagene er viktig for at de skal få leke, delta i sosialt samspill og utvikle seg. Regjeringen ønsker en mangfoldig barnehagesektor. Det innebærer at det skal være rom for barnehageeiere med ulik størrelse og eierform og med ulike pedagogiske profiler på barnehagene. Dette bidrar til kvalitetsutvikling, lokal tilpassing og viktig valgfrihet for familiene.

Målet for regjeringen er å tilby velferdstjenester på en måte som bidrar til samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Regjeringen mener at rammefinansieringen legger godt til rette for at kommunene kan gjøre lokale budsjettprioriteringer ut fra kommunenes ulike behov, jf. veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Det følger av Granavolden-plattformen at regjeringen vil videreføre likebehandlingen av offentlige og private barnehager. Til grunn for barnehagelovens bestemmelse om likeverdig behandling ligger prinsippet om at kommunens utgifter til private barnehager skal gjenspeile kommunens utgifter i tilsvarende kommunale barnehager fast. Det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til barnehageplass for innbyggerne i sin kommune. Barnehagetilbudet må ha den kvaliteten, det innholdet og det omfanget som etterspørres og lokale forhold tilsier, innenfor rammen av regelverket. Kommunen oppfylder retten til plass ved å tilby barnehageplasser i egne kommunale barnehager eller gjennom å gi tilskudd til godkjente private barnehager. I 2019 var andelen barn i private barnehager 50 pst.

Barnehagesektoren er i kontinuerlig utvikling. De siste årene har den private delen av sektoren fått flere og større konserner, samtidig som det fortsatt er en rekke små enkeltstående aktører som har drevet private barnehager i mange år.

Barnehageloven med forskrifter regulerer offentlig finansiering av private barnehager. Kommunene overtok finansieringsansvaret for private barnehager 1. januar 2011, og som en følge av dette ble det innført flere store endringer i bestemmelsene om finansiering i lov og forskrift. Med virkning fra 1. januar 2016 ble det videre innført en del forenklinger i regelverket for finansiering av private barnehager. Våren 2019 sendte regjeringen flere forslag på offentlig høring om endringer finanseringen av private barnehager. Dette gjaldt blant annet reduksjon i pensjonspåslaget for private barnehager, og at departementet ønsket å utrede nærmere en mer differensiert tilskuddsmodell. Ingen av forslagene om endringer i finanseringen er pr. i dag fulgt opp.

Som en del av statsbudsjettet 2021 ber Stortinget regjeringen om å nedsette et hurtigarbeidende utvalg der bl.a. KS og PBL deltar, for å utrede finanseringen av private barnehager, herunder muligheten for lån i Husbanken, jf. Innst. 2 S (2020-2021) og vedtak 156.

Oppdraget

Utvalget skal utrede finanseringen av private barnehager, herunder muligheten til å ta opp lån i Husbanken. Utvalgets mandat er todelt.

I første del skal utvalget:

- beskrive dagens finansieringssystem for private barnehager, herunder muligheten barnehagene har hatt til å ta opp lån i Husbanken,
- beskrive fordeler og utfordringer ved dagens finansieringssystem for private barnehager, herunder også utfordringer ved at private barnehager ikke lenger kan ta opp lån i Husbanken.

Systemet kan gi ulike aktører ulike fordeler og utfordringer. Utvalget skal derfor beskrive fordeler og utfordringer både for kommunene og for alle typer barnehager og eiere. (Det vil si små og store barnehager, enkeltstående barnehager og barnehager i konsern og barnehager med ulike typer selskapsform.)

For å belyse fordelene og ulempene med dagens finansieringssystem skal utvalget analysere den økonomiske situasjonen til private barnehager de siste fem årene. Analysen skal gi et bilde av økonomien for alle typer barnehager ut fra eierform, eierskap og størrelse. Utvalget skal bruke et så oppdatert kunnskapsgrunnlag som mulig, men gitt føringen om at utvalget skal være hurtigarbeidende skal det tas utgangspunkt i eksisterende kunnskapsgrunnlag. Utvalget skal ta utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget som fremgår av Velferdstjenesteutvalgets utredning. Kunnskapsdepartementet har oppdatert Velferdstjenesteutvalgets analyser med regnskapstall for private barnehager for 2019, og vil gjøre dette tallmaterialet tilgjengelig for utvalget. Kunnskapsdepartementet har innhentet en rekke rapporter de senere årene som beskriver ulike sider ved finanseringen av private barnehager, og utvalget forventes å benytte disse der det er relevant (se vedlegg med oversikt over alle rapportene). Tilsvarende rapporter for regnskapsåret 2019 vil være tilgjengelig for utvalget i februar/april 2021. Utvalget kan også ta utgangspunkt i andre relevante rapporter som beskriver økonomien i private barnehager, men disse rapportene må som hovedregel basere seg på de siste års regnskapstall. Det forventes ikke at utvalget innhenter mer kunnskap gjennom å sette ut egne eksterne oppdrag.

I del 2 kan utvalget komme med forslag til endringer i regelverket for finansieringen av private barnehager, herunder gjeninnføre muligheten til å ta opp lån i Husbanken. Utvalget skal i så tilfelle:

- peke på mulige endringer/ alternativer og gjøre en vurdering av hvilke effekter og konsekvenser disse vil ha for alle typer barnehager og eiere. (Det vil si små og store barnehager, enkeltstående barnehager og barnehager i konsern og barnehager med ulike typer selskapsform.)
- gjøre en vurdering av hvordan endringene vil stå seg over tid og gi langsiktighet og forutsigbarhet i finansieringen av private barnehager
- peke på hvordan endringene kan stimulere til å sikre økt kvalitet i det pedagogiske tilbudet
- vurdere mulighetene for å ta opp lån i det ordinære kredittmarkedet for bygging og vedlikehold av private barnehager. Utvalget skal vurdere om det foreligger markedssvikt som tilsier at man bør gjeninnføre ordningen som gir private barnehager anledning til å motta lån gjennom Husbanken.
- peke på hvordan endringene legger til rette for samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk i barnehagesektoren
- vurdere om forslagene har mer- eller mindrekostnader for det offentlige. Minst ett av forslagene fra utvalget om nye regler for finansiering skal samlet sett ikke gi økte utgifter for det offentlige.
- utrede forslagene i tråd med minimumskravene til utredninger i punkt 2-1 i Utredningsinstruksen og veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget kan komme med vurderinger til departementet om fastsettelse av sats for kapitaltilskuddet for andre halvår 2021.

Organisering av arbeidet

Utvalgets leder vil oppnevnes av Kunnskapsdepartementet. KS, PBL, Virke, Utdanningsforbundet og Fagforbundet inviteres til å oppnevne et medlem hver til utvalget.

Det opprettes et eget sekretariat for arbeidet.

Kunnskapsdepartementet vil dekke kostnader forbundet med godtgjørelser og lønn til utvalget og sekretariatet og øvrige kostnader forbundet med utvalgets møter.

Utvalget må vurdere behovet for å avholde møter med ulike deler av sektoren. For øvrig forventes det at de ulike partene innhenter innspill fra sine medlemmer, og som gjøres tilgjengelig for utvalget. Involveringen må representere bredden i medlemsmassen til den enkelte.

Utvalget skal ferdigstille sin rapport innen 15. juni 2021.

2.4 Problembeskrivelse og utvalgets avgrensning

Barnehagesektoren er en av flere velferdstjenester. Nærhetsprinsippet medfører at foreldre som ønsker barnehageplass til sine barn skal få tilbud i en barnehage i familiens hjemkommune. Det innebærer at det skal være et barnehagetilbud i alle landets kommuner og at det skal være økonomisk mulig for alle å gå i barnehage. Derfor er det blant annet maksimalpris på barnehageplassene. En slik velferdstjeneste er avhengig av

at samfunnet bidrar økonomisk til barnehagene. I 2020 bidro det offentlige med om lag 22 milliarder kroner i tilskudd til private barnehager, mens foreldrebetalingen var på om lag 4 milliarder kroner.

Sektoren har gått over i en ny fase da barnehagekapasiteten i praksis er tilstrekkelig utbygd. Det gjør det naturlig å vurdere om finansieringssystemet, som var innrettet for å bygge opp sektoren, og som senere er justert en rekke ganger, trenger en helhetlig gjennomgang. Videre er det slik at det offentlige bruker relativt store summer til å finansiere private barnehagene. Dette har betydning for kostnadene for samfunnet sett opp mot at det offentlige i fremtiden, med stor sannsynlighet, må redusere sine utgifter. I tillegg er det reist spørsmål om det er riktig at private eiere har mulighet til å ta ut utbytte, eller på annen måte tar ut penger av sektoren, når den i sin helhet er finansiert av offentlig tilskudd og foreldrebetaling.

Utvalget var hurtigarbeidende og hadde kort tidsfrist, jf. mandatet. På grunn av den relativt korte tiden utvalget hadde til disposisjon var det satt enkelte avgrensinger og forutsetninger i mandatet. Den korte tidsfristen har også begrenset muligheten for å innhente ytterligere fakta, og satt begrensinger i analysenes omfang og dybde. Utvalget har også sett behov for ytterligere avgrensinger.

Som et utgangspunkt ble det lagt til grunn at utvalget skulle vurdere tallmaterialet fem år tilbake i tid. Utvalget tolket dette som årene 2016 – 2020. Der utvalget har gått lenger tilbake er det tydeliggjort. For eksempel vil statistikken fra Husbanken vise en historikk som utvalget mener er nødvendig for å få et bedre bilde av finansieringen fra Husbanken.

Mandatet legger til grunn at alle typer private barnehager skal omtales. Utvalget har valgt å avgrense sitt arbeid til tilbudet som gis til barn i ordinære barnehager. Dette er tilbud som finansieres særskilt, basert på det enkelte barns behov, og dermed naturlig å se bort fra når målet er å gi innspill til justeringer i den generelle finansieringsmodellen for sektoren. Utvalget fant det likevel hensiktsmessig å avgrense arbeidet slik at familiebarnehager og åpne barnehager i utgangspunktet ikke blir behandlet. Bakgrunnen er at både familiebarnehager og åpne barnehager finansieres på en annen måte enn ordinære barnehager, og at omfanget er relativt begrenset. Det er derfor i hovedsak ordinære barnehager som er omtalt i rapporten. I tilfeller der familie- og åpne barnehager er omhandlet, er det spesifisert.

Det ble videre lagt til grunn at utvalget skulle forholde seg til allerede kjent kunnskapsgrunnlag, eventuelt kunnskapsmateriale som ble oppdatert i perioden utvalget arbeidet. På forhånd var det forutsatt at Telemarksforskning ville komme med nytt

tallmateriale i mars/april 2021. Dette arbeidet ble dessverre forsinket slik at utvalget ikke fikk materialet før rapporten ble ferdigstilt. Bakgrunnsmateriale er listet opp i kildelisten.

Driftsutgifter i en privat og kommunal barnehage er ikke direkte sammenlignbare. Utvalget har i sin gjennomgang benyttet begrepet kostnader også for kommunale barnehager, blant annet fordi flere av kildene benytter dette som begrep.

Utvalget mener gode barnehager er viktige for barna og for samfunnet. Gode barnehager gir barna en arena for deltakelse i fellesskapet, lek, omsorg og læring i samspill med kompetente ansatte i barnehagene. Gode barnehager er viktige og en god investering i barnas nåtid, og åpner mulighetene for barnas fremtid, blant annet et utdanningsløp uten frafall, inntektsgivende arbeid, og god helse.

2.5 Utvalgets arbeidsmåte

Utvalget har hatt 13 møter, hvorav 4 har blitt avholdt digitalt grunnet smittevernrestriksjoner relatert til covid-19-pandemien.

Utvalget har i sitt arbeid hatt fokus på å innhente et bredt kunnskapsgrunnlag fra relevante aktører i henhold til mandat fra Kunnskapsdepartementet. Utvalget har derfor fått presentert innlegg fra følgende aktører

- Kunnskapsdepartementet √Matias Nissen-Meyer, avdelingsdirektør seksjon for analyse og budsjett
- Velferdstjenesteutvalget √Gøril Bjerkan, rådgiver LO
- Velferdstjenesteutvalget √Trond Bjørnenak, professor NHH
- BDO √Morten Thuve, partner og Frank Olstad, director
- Lillevold og Partners √Hans Gunnar Vøien, aktuar
- Telemarksforskning √Trond Erik Lunder, seniorforsker/samfunnsøkonom Ph.d.
- Høgskolen i Innlandet √Hanne Fehn Dahle, høgskolelektor
- Læringsverkstedet √Trude Sydtangen, daglig leder
- Frelsesarmeens barnehager √Annette Gilbrandt, virksomhetsleder i Frelsesarmeens barnehager
- Trollsteinen barnehage √Bente Seierstad, daglig leder
- Storebrand Livsforsikring √Jon Hippe, direktør for offentlig pensjon
- Gran kommune √Randi Eek Thorsen, ordfører og Mona Mikalsen, kommunalsjef
- Kristiansand kommune √Kjetil Solvang, økonomirådgiver
- Lundgårdsløkka barnehage √Jennie Furulund, daglig leder
- Statsforvalteren i Oslo og Viken √Monica Hermansen, seniorrådgiver

Grunnet smittevernrestriksjoner i forbindelse med covid-19-pandemien har det dessverre ikke vært mulig å gjennomføre fysiske besøk i kommuner og barnehager.

Del II Dagens organisering og finansiering

3 Utvikling og organisering

3.1 Historisk utvikling

Barnehagenes historikk i Norge kan tas tilbake til første halvdel av 1800-tallet. Opphavet til barnehager i Norge stammer blant annet fra barneasylene, som historisk sett ble drevet ideelt av frivillige. Det første barneasylet ble etablert i Trondheim i 1837. De første asylenes og daghjemmenes oppgaver var å gi barna tilsyn, omsorg og oppdragelse, og skulle i hovedsak ha en kompensierende funksjon for barn med vanskelige oppvekstbetingelser. Vanligvis var oppholdet gratis, og barna kunne bli tatt opp fra de var to år gamle.⁶

Den tyske filosofen Fröbel var opphavsmannen til barnehagens pedagogiske tradisjon. Han var opptatt av barnas frie lek og positive læringsprosesser, og disse ideene om småbarns oppdragelse fikk innpass i Norge rundt overgangen til 1900-tallet. Frøbels tanke var at barnehagen skulle være for alle barn, og dette lå til grunn for folkebarnehagene.

Den første kommunale barnehagen, en folkebarnehage, ble opprettet i Oslo i 1920. Barneasylene ble etter dette gradvis avviklet eller omorganisert til barnehager fra 1920-30 årene. Det ble samtidig et skille mellom barnehager og daghjem. Barnehagene var stort sett private og bemannet med barnehagelærere, mens daghjemmene fikk kommunal støtte og ikke hadde spesielle utdanningskrav til de ansatte. Husmødrenes barnehager ble etablert i 1937. Etter frigjøringen i 1945 oppsto Barnehagekretsen i Oslo, en sammenslutning av ideelle og frivillige organisasjoner og yrkesorganisasjoner.⁷ Historisk sett har de private barnehagene blitt drevet på ideell og frivillig basis. I takt med økt finansiering, likebehandling og sikre inntekter⁸ har flere typer aktører (også kommersielle) i økende grad, kommet på banen.

I 1954 ble drift av barnehager for første gang regulert i Norge. Sosialdepartementet fastsatte da forskrifter om daginstitusjoner for barn. Disse forskriftene var hjemlet i den daværende barnevernloven, og regulerte både barnehager, daghjem og fritidshjem for skolebarn.⁹ Stortinget vedtok den første barnehageloven i 1975.

⁶ St.meld. nr. 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen. Kunnskapsdepartement

⁷ St.meld. nr. 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen. Kunnskapsdepartement

⁸ jf. barnehageforliket i 2003

⁹ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

Barnehager ble da angitt som en fellesbenevnelse på det som tidligere var omtalt som daghjem, barnehager, førskoleklasser og familiedaghjem.¹⁰ Barnehagesektoren utviklet seg raskt på 1980- og 1990-tallet. Samtidig ble rammebetingelsene for hele sektoren endret med blant annet utvidelse av foreldrepermisjonen, innføring av tidskontoordningen og skolestart for 6-åringer.

I St.meld. nr. 8 (1987–88) Barnehager mot år 2000, presenterte daværende regjering en ny barnehagepolitikk med hovedmål om full barnehagedekning kort etter årtusenskiftet. De to viktigste oppgavene ble definert til å sikre høy utbyggingstakt og samtidig utvikle barnehagens faglige innhold. I meldingen ble det henvist til daværende Lov om barnehager som slo fast at utbygging og drift av barnehager var et kommunalt ansvar, og at det derfor var kommunene som først og fremst måtte påta seg oppgaven med å bygge ut barnehagene som et tilbud til alle barn. Videre skulle kommunene se på private barnehager først og fremst som et supplement til et kommunalt eid og organisert barnehagesystem.¹¹

3.2 Barnehagereformen

Driften av barnehager har etter vedtaket om barnehageloven i 1975 blitt drevet av private og det offentlige.

Knapphet på barnehageplasser hadde vært et vedvarende problem siden 1970-årene, og var den direkte foranledningen for barnehagereformen.¹² Den økte etterspørselen medførte at Stortinget våren 2003 behandlet St. melding nr. 24 (2002–2003) Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet, samt endringer i barnehageloven. Under behandlingen av meldingen ble det fremmet endringsforslag. På dette tidspunktet sto om lag 23 000 barn på venteliste til barnehageplass. Med den nye reformen skulle alle familier som ønsket det, få tilbud om barnehageplass i løpet av 2005.

De tre sentrale komponentene i barnehagereformen var

- Utbygging av flere barnehager
- Likebehandling av offentlige og private barnehageeiere, samt kommunalt samordnet opptak av barn
- Redusert pris for barnehageopphold (makspris)

¹⁰ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenestevalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

¹¹ St.meld. nr. 8 (1987-88) Barnehager mot år 2000. Forbruker- og administrasjonsdepartementet

¹² St.meld. nr. 24 (2002-2003) Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet, Kunnskapsdepartement

Det ble satt mål om utbygging av 12 000 barnehageplasser i 2003 og 2004, og at utbygging av tilstrekkelig antall barnehageplasser skulle være ferdig i løpet av 2005.

Barnehagereformen og et bredere forlik om barnehagepolitikken, la til rette for at flere småbarnsforeldre, særlig mødre, kunne arbeide heltid. Den tidligere uregulerte dagmammaordningen gikk mot avvikling. Reformen var startskuddet for full barnehageutbygging, og innebar også retten til barnehageplass som ble lovfestet i 2009.

Ti år etter barnehagereformen, i forbindelse med fremleggelsen av Meld. St. 24 (2012-2013) Framtidens barnehage, ble barnehagereformen beskrevet slik

«Barnehagereformen er det største og viktigste løftet som er gjort i det norske velferdssamfunnet de siste tiårene.»¹³

I meldingen ble samarbeidet mellom kommunene og privat sektor trukket frem som avgjørende for å nå de ambisiøse målene for barnehagesektoren.¹⁴ Kunnskapsdepartementet og KS inngikk en avtale der partene blant annet forpliktet seg til å få etablert et tilstrekkelig antall barnehageplasser, klargjøre kommunenes rolle som lokal barnehagemyndighet og gå over til rammefinansiering av sektoren når full barnehagedekning var oppnådd. Både kommunene og private barnehageeiere bidro i utbyggingen av nye, og utvidelse av eksisterende barnehager.

Det har i årene siden barnehagereformen blitt innført en rekke nye krav til barnehagene. Stadige endringer i reguleringer og finansieringssystem har preget sektoren. Blant annet har det, som en konsekvens av en kompetansestrategi for barnehageansatte finansiert via statsbudsjettet, blitt både flere barnehagelærere og barne- og ungdomsarbeidere. De siste årene har ny rammeplan, skjerpet pedagognorm og bemanningsnorm, satt nye rammer for driften av både kommunale og private barnehager.

3.2.1 Styring og økonomi

Etter barnehageforliket var det nødvendig å bygge ut kapasiteten i sektoren raskt. Det ble opprettet offentlige finansieringsordninger som skulle gi sterke insentiver til å bygge og drive private barnehager. Reformen betydde et større press på kommunene til utbygging, og kommunene fikk nå lovfestet plikt til å tilby nok barnehageplasser. I de første årene etter forliket, sto private barnehager for nesten to av tre nye plasser.¹⁵

¹³ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/faktaark/faktablad_framtidens_barnehage.pdf

¹⁴ Meld. St. 24 (2012-2013) Framtidens barnehage, Kunnskapsdepartement

¹⁵ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

Barnehagereformen, i form av økt offentlig finansiering, gjorde det mer attraktivt for private, også enkeltpersoner, å bygge opp barnehagevirksomheter. Private aktører som ønsket å bygge barnehager, fikk først tilgang til et stimuleringstilskudd, som senere ble endret til investeringstilskudd. De første årene hadde barnehagene også mulighet til delvis momskompensasjon, senere utvidet til full kompensasjon. Sektoren har også hatt tilgang til lån i Husbanken inntil 1. januar 2021. Noen private aktører fikk tilgang til rimelige tomter i enkelte kommuner. Det er ingen nasjonal oversikt over hvor utbredt dette er.

Maksimalprisen for foreldrebetaling ble innført i 2004.¹⁶ Satsen vedtas hvert år av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet. Samtidig fikk også kommunene et lovpålagt finansieringsansvar for private barnehager. Som hovedregel skulle kommunene dekke alle kostnader som ikke ble dekket av foreldrebetalingen og de statlige tilskuddene. Den samlede offentlige finansieringen skulle på dette tidspunktet utgjøre minst 85 prosent av tilskuddene til tilsvarende kommunale barnehager, uavhengig av kostnadsnivået i barnehagen. De statlige tilskuddene ble fastsatt etter bestemte satser og differensiert mellom private og kommunale barnehager. De var noe høyere til barn i private barnehager enn til barn i tilsvarende kommunale barnehager. Dette skyldes at de private barnehagene samlet sett ikke fikk dekket like mange kostnader som de kommunale.¹⁷

Kommunene ble pålagt å finansiere alle godkjente private barnehager som oppfylte minstekravene. Forutsatt at disse minstekravene ble oppfylt, var det fri etableringsrett. Kommunene styrte deler av etableringen av barnehager gjennom areal- og reguleringsplaner for nye barnehagebygg. Kommunene hadde liten påvirkning på etableringer av barnehager der eksisterende bygg og tomter allerede var regulert og ble brukt til formålet, men fikk fra 2011 større mulighet til å regulere private nyetableringer.

Da retten til barnehageplass ble innført, ble det bestemt at det var kommunen som skulle oppfylle denne retten for barna som er bosatt i kommunen. I 2011 overtok kommunene derfor også hele finansieringsansvaret for barnehagesektoren. De statlige øremerkede tilskuddene som før ble betalt direkte til barnehagene, falt bort. Barnehagene ble heretter finansiert ved at både de statlige skjønnsmidlene og de statlige øremerkede driftstilskuddene ble innlemmet i rammefinansieringsmodellen. Kommunene ble forpliktet til å behandle private og kommunale barnehager likeverdige.¹⁸

¹⁶ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

¹⁷ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

¹⁸ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

De to sterkeste styringsverktøy staten har, er styring gjennom finansiering og styring gjennom lovgivning. Som følge av at nasjonale myndigheter la finansiering av barnehagene inn i rammefinansieringen av kommunene, ønsket regjeringen en gjennomgang av barnehageloven. Utvalget som utredet styring av barnehagesektoren, ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 25. juni 2010. Mandatet var å foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet var godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor. Utvalget mente det var behov for å styrke barnehageloven og la derfor frem et forslag til en ny og helhetlig lov i NOU 2012:1 Til barnas beste, fremfor en endringslov.¹⁹

3.2.2 Økonomisk likeverdig behandling

Prinsippet om økonomisk likeverdig behandling av private og kommunale barnehager har siden barnehageforliket vært et mål i seg selv og et virkemiddel for å nå full behovsdekning. Økonomisk likeverdig behandling innebar at private barnehager skulle behandles likeverdig med kommunale barnehager med tanke på offentlige tilskudd.

Barnehagelovens § 19 slår fast prinsippet om økonomisk likeverdig behandling mellom kommunale og private barnehager. Dette betyr at alle godkjente barnehager skal behandles likeverdig når det gjelder offentlige tilskudd. Dette uavhengig av om tilskuddet kommer fra staten, kommunen eller fylkeskommunen.

Boks 3.1 Lov om barnehager (barnehageloven)

§ 19. *Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager*

Kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager.

Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Departementet kan gi forskrift om hva som er likeverdig behandling.

Barnehageforliket ga regler om økonomisk likeverdig behandling, og en nasjonal vedtatt maksimalpris for foreldrebetaling. Det var ikke noe garantert minstenivå for tilskudd til private barnehager før denne loven kom på plass. Det ble etablert en ordning med garanti om minst 85 prosent offentlig støtte sammenlignet med kommunale barnehager, en prosentandel som gradvis skulle trappes opp til 100 prosent. De statlige øremerkede midlene ble innlemmet i rammefinansieringsmodellen 1. januar 2011. Samtidig forsvant etableringsfriheten ved at kun private barnehageplasser etablert før 1. januar 2011 hadde rett på offentlig tilskudd.

¹⁹ NOU 2012:1 Til barnas beste - Ny lovgivning for barnehagene

3.3 Dagens organisering

Kommunene er lokal barnehagemyndighet og har ansvar for godkjenning av, og å føre tilsyn med barnehagene i kommunen, både private og kommunale. Kommunen skal følge med på at virksomheten drives innenfor rammene av godkjenningen, at barnehagens vedtekter ikke er i strid med loven, og at innholdet er i samsvar med lov og rammeplan. Barnehageeiere kan være både kommunen og private, og har ansvar for tilbudet i den enkelte barnehage. Barnehageeier har ansvar for å ansette tilstrekkelig og kompetent personale.²⁰

3.3.1 Barnehageeiers rolle og plikter

Barnehagen skal legge et godt grunnlag for utvikling og læring for barna. Målet er en trygg barnehage der barna kan leke og lære. Barnehageloven stiller krav til barnehageeier for å sikre at alle barnehagebarna mottar det samme likeverdige tilbudet.

Barnehagens formålsbestemmelse gir sammen med innholdsbestemmelsen nærmere regler for hva et barnehagetilbud skal inneholde. Videre fastsetter formålsbestemmelsen nærmere regler for barnehagens samfunnsmandat, barnehagens rolle og hvilket verdigrunnlag barnehagen skal bygge på.

På barnehageområdet har kommunen to roller, som eier og forvaltningsmyndighet. Alle kommuner har rollen som barnehagemyndighet. De fleste kommunene har kommunale barnehager, noe som innebærer at de også er barnehageeiere. Fra 1. januar 2021 ble det innført lovkrav om uavhengig organisering av oppgaver som eier og myndighet, når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet. Kommunens dobbeltrolle som barnehageeier og barnehagemyndighet kan være en balansegang for kommunen.

Barnehagen skal legge til rette for foreldresamarbeid, gjennom blant annet foreldreråd og samarbeidsutvalg. Intensjonen med foreldreråd og samarbeidsutvalg er at disse ordningene skal gi mulighet for å ivareta foreldrenes kontakt med barnehagen på en aktiv måte.

Foreldrerådet skal fremme foreldrenes fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppen skaper et godt barnehagemiljø. Samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ, som skal bli forelagt saker som er viktige for barnehagens innhold og virksomhet, og for forholdet til foreldrene.

²⁰ Regjeringen, 2019. «Hvem har ansvar for hva i barnehagesektoren.» Artikkel 27.6.2019.

Samarbeidsutvalget i barnehagen fastsetter årsplan som sikrer at foreldre og ansatte kan medvirke i utformingen av det pedagogiske innholdet.

Gode ledere og eiere i barnehagen er nødvendig for å utvikle et godt tilbud til barna. Barnehageeier har det overordnede ansvaret for kvaliteten på tilbudet, og for å sikre gode rammebetingelser og støtte til arbeidet i den enkelte barnehage. Det innebærer også ansvar for å sørge for at barnehagen har dyktige ledere.

Det er barnehagestyrer som har det daglige ansvaret for å sørge for at alle barn får delta i fellesskapet og utvikle seg, mestre og lære. Barnehagestyrer skal også sørge for at de ansatte har et godt og utviklende arbeidsmiljø.²¹

Lov og forskrift setter minstekrav til innhold og kvalitet i barnehagene. De legger føringer, men skal tolkes og omformes til lokal pedagogikk. Dette vil si at det er variasjoner fra barnehage til barnehage.

Barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at kravene i denne loven med forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Likeverdige strukturelle rammer og en felles rammeplan gir mange standarder, men det bør fortsatt være rom for pedagogisk mangfold. Ulik pedagogikk i barnehagene kan bidra til å utvikle ny kunnskap i sektoren, dersom åpenhet og deling av pedagogiske erfaringer flyter på tvers av eierstrukturer. Det kan derfor ses på som en verdi i seg selv at rammeplanen ikke er like spesifikk på alle områder.

3.3.2 Krav til rapportering og bruk av tilskudd og foreldrebetaling

Reguleringen av private barnehager har vært i kontinuerlig endring siden barnehageforliket. Private barnehager er underlagt særskilte krav til rapportering og organisering. Det er ikke krav om å organisere virksomheten som eget rettssubjekt.

Barnehageloven regulerer videre at årsresultatet kan disponeres fritt, under vilkår av at lovens § 23 er oppfylt, og at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode.

²¹ Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Kunnskapsdepartementet

Boks 3.2 Lov om barnehager (barnehageloven)*§ 23. Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager*

Barnehagen skal bare dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen.

Barnehagen skal ikke overfor eieren, eierens nærstående eller selskap i samme konsern som eier foreta transaksjoner og dekke kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Barnehagen skal ikke ha vesentlig lavere personalkostnad pr. heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.

Barnehagen skal kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med denne paragrafen.

Departementet kan gi forskrift om regnskap, revisjon og rapportering.

Alle godkjente private barnehager skal utarbeide et resultatregnskap for hver barnehage og rapportere det inn til Utdanningsdirektoratet og til barnehagens hjemkommune.

Boks 3.3 Forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven)*§ 2. Krav til regnskap, bokføring og dokumentasjon*

Barnehageeier skal utarbeide et resultatregnskap for hver barnehage som er godkjent etter barnehageloven. Regnskapet skal vise alle inntekter og kostnader som gjelder godkjent barnehagedrift. Inntekter og kostnader skal periodiseres i samsvar med prinsippene i regnskapsloven § 4-1. Transaksjoner som ikke gjelder drift etter barnehageloven, skal i sin helhet holdes utenfor regnskapet.

Barnehagens resultatregnskap kan ikke belastes kostnader ved transaksjoner med eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier, på vilkår eller med beløp som overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Regnskapet skal dokumenteres i samsvar med bokføringslovens krav.

Bokførte opplysninger skal kunne dokumentere at barnehagens transaksjoner tilfredsstillir kravene i barnehageloven § 23 og forskriften her.

Dersom barnehageforetaket driver annen virksomhet i tillegg til den som er godkjent etter barnehageloven, skal barnehagens resultatregnskap kunne dokumentere at administrasjons- og felleskostnader mellom virksomhetene er fordelt forholdsmessig. Inngår barnehagen i et foretak eller en foretaksgruppe (konsern) sammen med andre barnehager, skal regnskapet dokumentere at administrasjons- og felleskostnader er fordelt forholdsmessig.

Barnehagens resultatregnskap revideres av statsautorisert eller registrert revisor for majoriteten av barnehagene, mens ordinære barnehager med færre enn 20 barn og familiebarnehager med færre enn 10 barn attesteres av regnskapskyndig. Revisor bekrefter at resultatregnskapet for barnehagen er i samsvar med kravene til

resultatregnskap i barnehageloven og i forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager. Målet med revisjonen er å oppnå betryggende sikkerhet for at resultatregnskapet som helhet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon.

Boks 3.4 Forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven)

§ 3. Revisjon

Barnehagens resultatregnskap skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor. Revisjonen skal følge revisorloven.

Barnehageeiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, kontrollerer ordinære barnehager med til sammen færre enn 20 barn eller familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn, kan i stedet for revisor velge en uavhengig regnskapskyndig til å attestere regnskapet. Tilsvarende gjelder for eiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, kun har én åpen barnehage.

Økonomiforskriften stiller en del krav til selve oppsettet av resultatregnskapet som leveres i BASIL, med angivelse som nærmere presiserer kravene i barnehagelovens § 23 om føring av inntekter og kostnader som gjelder godkjent barnehagedrift. Det stilles også krav om at barnehagen ikke belastes kostnader som ikke ville vært fastsatt mellom uavhengige parter når det gjelder transaksjoner med eier eller eiers nærstående.

Målet med revisjonen er å oppnå betryggende sikkerhet for at resultatregnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon. Kommunene som har gjennomført økonomiske tilsyn uttaler at revisors beretning og nummererte brev i liten grad har bidratt til å avdekke brudd på barnehageloven med forskrifter. Det kan være flere forhold som fører til dette. Revisorforeningen har blant annet uttalt i høring om ny regulering av private barnehager

Tilliten til barnehagenes bruk av tilskudd og foreldrebetaling kan styrkes ytterligere ved å innføre et eget krav om at revisor skal uttale seg særskilt om dette. Vi foreslår derfor at revisor i revisjonsberetningen skal uttale seg om barnehagen har brukt tilskudd og foreldrebetaling i samsvar med kravene i barnehageloven.²²

Revisors rolle knytter seg hovedsakelig til en vurdering av om regnskapet viser alle inntekter og kostnader som gjelder godkjent barnehagedrift, og om det er periodisert i samsvar med prinsippene i regnskapsloven § 4-1. Regnskapslovens bestemmelser angir hvem og hvordan regnskapene skal føres for den enkelte barnehage. Det er ulike krav til store og små foretak.

²² Revisorforeningen, 2019. «Høringssvar – forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter.» 12.7.2019

Boks 3.5 Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven)**§ 1-5. Store foretak**

Som store foretak regnes:

- a. allmennaksjeselskaper,
- b. regnskapspliktige hvis aksjer, andeler, grunnfondsbevis eller obligasjoner noteres på børs, autorisert markeds plass eller tilsvarende regulert marked i utlandet, eller
- c. andre regnskapspliktige dersom det er fastsatt i forskrift gitt av departementet.

§ 1-6. Små foretak

Som små foretak regnes regnskapspliktige som ikke faller inn under § 1-5 og som på balansedagen ikke overskrider grensene for to av følgende tre vilkår:

- a. salgsinntekt: 70 millioner kroner,
- b. balansesum: 35 millioner kroner,
- c. gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret: 50 årsverk.

Regnskapspliktige som ikke er omfattet av første ledd men som var omfattet av første ledd på foregående balansedag, regnes likevel som små foretak.

Regnskapspliktige som er omfattet av første ledd men som ikke var omfattet av første eller annet ledd på foregående balansedag, regnes likevel ikke som små foretak.

Morselskaper regnes likevel bare som små foretak dersom vilkårene i første til tredje ledd er oppfylt for konsernet sett som en enhet.

Departementet kan i forskrift fastsette regler om regnskapsføringen ved overgang fra gruppen små foretak.

§ 4-1. Grunnleggende regnskapsprinsipper

Årsregnskapet skal utarbeides i samsvar med følgende grunnleggende regnskapsprinsipper:

1. Transaksjoner skal regnskapsføres til verdien av vederlaget på transaksjonstidspunktet (transaksjonsprinsippet).
2. Inntekt skal resultatføres når den er opptjent (opptjeningsprinsippet).
3. Utgifter skal kostnadsføres i samme periode som tilhørende inntekt (sammenstillingsprinsippet).
4. Urealisert tap skal resultatføres (forsiktighetsprinsippet).
5. Ved sikring skal gevinst og tap resultatføres i samme periode.

Små foretak kan fravike de grunnleggende prinsippene om opptjening og sammenstilling, jf. første ledd nr. 2 og 3, når dette kan anses som god regnskapsskikk for små foretak. Små foretak kan fravike det grunnleggende prinsippet om sikring, jf. første ledd nr. 5.

Regnskapspliktig som nevnt i § 1-2 nr. 9, 10 eller 11 og som ikke har økonomisk vinning som formål, kan fravike de grunnleggende prinsippene om transaksjon, opptjening og sammenstilling, jf. første ledd nr. 1, 2 og 3, når dette kan anses som god regnskapsskikk for slike regnskapspliktige.

Lovens § 1-5 og § 1-6 angir definisjonen på henholdsvis store og små foretak. Som små foretak regnes regnskapspliktige som ikke har salgsinntekter over 70 millioner kroner, ikke har balansesum over 35 millioner kroner og hvor gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret ikke overstiger 50 årsverk. For å kunne føre regnskap etter reglene for små

foretak må to av disse tre grenseverdien ikke være overskredet. Det er vesentlige lempinger i kravet til regnskap for små foretak.

Utvalget er av den oppfatning at mulighetene for kontroll av forholdene barnehageloven regulerer i liten grad er ivaretatt i dag

3.3.3 Kommunens roller og ansvar

Kommunesektoren er tett på barn og foreldre fra før barnet er født og til det er myndig. Kommunens ansvar for tjenester rettet mot barn skal sikre barns helse, utvikling og danning.²³ Lovpålagte oppgaver som omfatter barns helhetlige utdanning og oppvekst er blant annet

- Barnevern
- Grunnskole
- Helsestasjon
- PPT
- Kulturskole

Kommuneloven gir regler om rammene for kommunenes virksomhet og krav til organisering. Hvilke lovpålagte oppgaver kommunene har, følger av den enkelte tjenestelov.

Kommunene har det overordnede ansvaret for å samordne tjenestetilbudet til barn og unge. Intensjonen med barnevernsreformen fra statens side er å gi kommunene insentiver og muligheter til mer forebygging og samarbeid på tvers av tjenester. Målene i barnevernsreformen oppnås best gjennom endringer i hele oppvekstsektoren.

Kommunens samordningsansvar behandles våren 2021 i Stortinget. Forslaget til endringer i velferdstjenestelovgivningen innebærer blant annet å sikre at de kommunale velferdstjenestene samarbeider om oppfølgingen av barn og unge. Kommunen skal også samordne kommunale tjenester med tjenester fra fylkeskommunale, statlige og relevante private velferdstjenester. Utvalget peker på at det er vesentlige forskjeller på hvordan private aktører benyttes til tjenesteproduksjon tilknyttet barnevern, og hvordan private barnehager er strukturert og finansiert.²⁴

²³ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Prinsipper for læring, utvikling og danning. Læreplanverket, Overordnet del - verdier og prinsipper for grunnopplæringen»

²⁴ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

På flere områder som berører barnehagene har kommunen hovedansvar for det helhetlige tilbudet. Kommunen har for eksempel som skoleeier plikt til å utarbeide plan for overgangen fra barnehage til skole og skolefritidsordning, jf. opplæringslova § 13-5.

Boks 3.6 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

§ 13-5. Plikt til å samarbeide med barnehagen om overgangen til skolen

Skolen skal samarbeide med barnehagen om barna sin overgang frå barnehage til skole og skolefritidsordning. Samarbeidet skal bidra til at barna får ein trygg og god overgang.

Skoleeigaren har hovudansvaret for samarbeidet og skal utarbeide ein plan for overgangen frå barnehage til skole og skolefritidsordning.

Det er kommunen som har plikt til å tilby plass til alle barn med rett til plass, og sørge for et tilbud tilpasset lokale forhold og behov.

Boks 3.7 Lov om barnehager (barnehageloven)

§ 10. Barnehagemyndighetens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet.

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 16. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.

Hver kommune skal opprette og føre register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteleven. Registeret kan samkjøres mot Arbeids- og velferdsetatens register over mottakere av kontantstøtte. Departementet gir forskrift om føringen av registeret, hvilke opplysninger registeret skal inneholde, og behandlingen av disse opplysningene.

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver som barnehagemyndighet.

§ 11. Krav til likebehandling og uavhengighet

Kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet.

Overordnet har kommunen som barnehagemyndighet ansvar for at alle barnehager i kommunen drives i samsvar med lov og forskrift, herunder kravene i rammeplanen.

Dette innebærer at kommunene har plikt til å gi veiledning og påse regelverksetterlevelse. Et av virkemidlene for å sikre dette er tilsyn. Det er kommunen som fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med loven med forskrifter, og kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold.²⁵ Kommunen kan gi pålegg til barnehagen om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis ikke påleggene rettes innen fristen kan kommunen fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Kommunens tilsyn begrenser seg altså til å kontrollere forsvarligheten og lovligheten ved barnehagedriften. De skal gi veiledning som sikrer at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av kapittel V med forskrifter.

Boks 3.8 Lov om barnehager (barnehageloven)

§ 53. *Kommunens tilsyn med barnehagene (vedtatt, men ikke trådt i kraft)*

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.

Kommunen kan gi pålegg til barnehagen om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten.

Foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før kommunen fatter vedtak om stenging.

Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge frem alle opplysninger som kommunen trenger for å føre tilsyn. Barnehagen skal gi kommunen adgang til barnehagens lokaler.

Innenfor en kommune er det kommunen som barnehagemyndighet som regulerer eget barnehagetilbud i kraft av å gi tilskudd til drift av nye private barnehager. For å ha et kostnadseffektivt barnehagetilbud i egen kommune er det hensiktsmessig å tilpasse antall plasser etter antall barn i kommunen. Dette fører til at det flere steder ikke vil være noen stor overdekning av barnehageplasser i kommunen.

Kommunene har ansvar for å godkjenne årsmeldinger og resultatregnskapsskjema. Årsmeldingene brukes i fastsettelsen av kommunens satser for tilskudd til drift av private barnehager og som grunnlag for utbetaling av tilskudd til den enkelte private barnehage.

²⁵ Kommunene har fremdeles ansvaret for å føre økonomisk tilsyn med private barnehager jf. barnehageloven §§ 21-23. Ansvaret er besluttet overført til Utdanningsdirektoratet med varslet virkning fra 1. januar 2022.

Resultatregnskapsskjema, jf. økonomiforskriften, er et av grunnlagene for tilsyn med økonomien i private barnehager.

Boks 3.9 Lov om barnehager (barnehageloven)

§ 21. Virkeområde og formål

Kapitlet gjelder for private barnehager som mottar tilskudd etter § 19.

Formålet med kapitlet er å sørge for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode.

Dersom barnehagen oppfyller kravene i § 23, kan barnehagen disponere et eventuelt overskudd fritt.

§ 22. Definisjoner

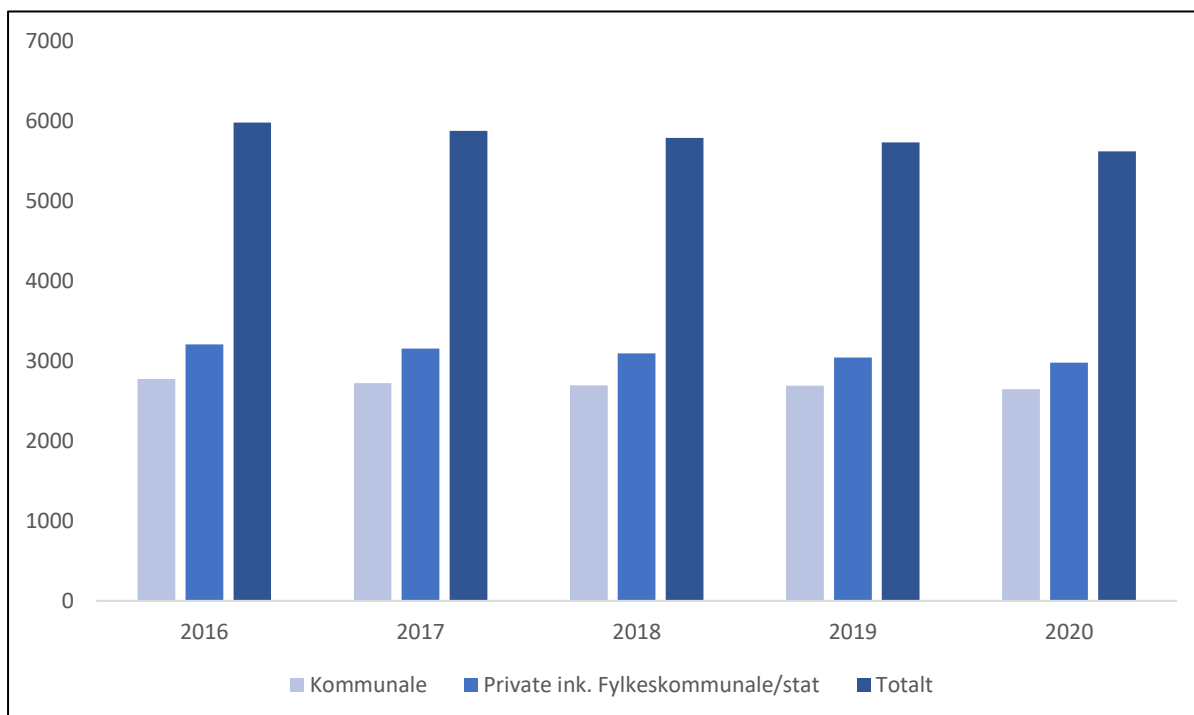
Med nærstående menes nærstående etter aksjeloven § 1-5 første ledd.

Med konsern menes konsern etter aksjeloven § 1-3.

Det er kommunen som barnehagemyndighet som blant annet godkjenner barnehager, har ansvar for samordnet opptaksprosess i kommunen og at barn med rett til prioritet får plass i barnehage, herunder utarbeidelse av sakkyndig vurdering.

3.3.4 Organisasjonsform

De private barnehagene utgjør en stor andel av barnehagesektoren.



Figur 3.1. Antall barnehager, kommunale og private (inkludert familiebarnehager)

Kilde: Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 09220: Barnehager etter eierforhold. Bearbeidet av utvalget mai 2021

Siden 2016 og frem til i dag har private barnehager hatt en markedsandel på cirka 53 prosent av totalt antall barnehager.²⁶

Andelen av private barnehageeiere i form av aksjeselskaper økte, og utviklingen i retning av konserneide barnehager begynte kort tid etter barnehageforliket i 2003. Veksten i andelen barnehager som er eid av større konsern har særlig kommet på bekostning av selvstendige aksjeselskap, men også andelen mindre norske konsern, personlig næringsdrivende og ideelle barnehager har blitt redusert. Andelen selveiende barnehager, særlig i form av stiftelser og foreninger, samt andre selskaper uten personlige eiere, har vært relativt stabil.

Om lag 80 prosent av de private barnehagene er ordinære barnehager. Disse barnehagene er ulikt organisert og har ulike organisasjonsformer, de kan være eid av ideelle eller kommersielle aktører. De tre vanligste organisasjonsformene er enkeltpersonsforetak, samvirkeforetak og aksjeselskap. Det er flest barnehager som er organisert som aksjeselskap eller samvirkeforetak, da 53 prosent av de private ordinære barnehagene er organisert som aksjeselskap og 23 prosent er organisert som samvirkeforetak.²⁷ Om lag 40 prosent av de private ordinære barnehagene inngår i et foretak eller i foretaksgrupper sammen med andre barnehager.²⁸

Siden det ikke er en lovfestet eller enhetlig definisjon av hva som utgjør en ideell barnehage, finnes det ingen fullstendig oversikt over antall ideelle barnehager. Velferdstjenesteutvalget viser til statistikk for 2018 og definerer at om lag 500 private barnehager er organisert som stiftelser, kirkelige fellesråd, foreninger, lag eller innretninger. Det går nesten 19 000 barn i disse barnehagene. I tillegg kan også barnehager som er organisert som aksjeselskap, ha bestemmelser i vedtektene om anvendelse av overskudd og formue ved oppløsning som gjør det naturlig å regne disse barnehagene som ideelle.

En barnehage kan drives som en ideell barnehage, uavhengig av organisasjonsform. Velferdstjenesteutvalget kategoriserer ulike typer samvirkeforetak, stiftelser, foreninger, menigheter og borettslag som «private barnehager uten personlige eiere» og «barnehager eid av ideelle foretak eller foreninger» og har valgt å kategorisere dem som ideelle barnehager.

²⁶Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 09220: Barnehager etter eierforhold. Bearbeidet av utvalget mai 2021

²⁷ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

²⁸ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

Velferdstjenesteutvalgets analyse viser at den største eierformen innen gruppen barnehager eid av ideelle foretak eller foreninger er samvirkeforetak, som utgjorde 582 barnehager i 2018. Den nest største eierformen blant ideelle foretak er stiftelser, med 201 barnehager, etterfulgt av medlemsforeninger og kirkelige organisasjoner med til sammen 235 barnehager. I tillegg var 58 barnehager organisert som særlovsselskaper (Studentsamskipnader, sykehusforetak og lignende). Til sammen hadde private barnehager eid av ideelle foretak eller foreninger om lag 33 prosent av driftsinntektene for private leverandører av barnehagetjenester i 2018, ned fra om lag 37 prosent i 2014. Norskeide konserns andel var om lag 35 prosent, opp fra 28 prosent i 2014.

Antall ideelle barnehager har gått ned de siste årene. Velferdstjenesteutvalget har definert denne reduksjonen som en nedgang på 71 prosent i perioden 2010-2018.²⁹ Utvalget har ikke innenfor gitt tidsramme lyktes med å få verifisert tallet fra Velferdstjenesteutvalget, men legger til grunn at det har vært en nedgang. Et flertall i utvalget, Eriksson, Monsbakken, Nodland Aasen og Schade, mener denne nedgangen er vesentlig. Et mindretall, Rokkan og Storberget, peker på at tall fra BASIL angir en langt lavere prosentandel (12,5 prosent)³⁰ for denne nedgangen i samme periode.

Utvalget viser til at Velferdstjenesteutvalget oppgir at det er få utenlandske konsern blant norske barnehageeiere, men at andelen øker. For 2018 var det færre enn tre utenlandske aktører som til sammen kontrollerer 83 foretak i sektoren. De utenlandske kontrollerte foretakene hadde en andel på 14 prosent av driftsinntektene i sektoren, en økning på 4 prosentpoeng fra 2014.

3.3.5 Eierskap

Det er et skille i kommunestørrelse og befolkningstetthet når det gjelder i hvilke områder de private aktørene velger å etablere barnehager. Mindre kommuner har en vesentlig lavere andel private barnehager.

I figur 3.2 er de private barnehagene i overvekt i tett befolkede områder. Veksten til de store kjedene skjer nå primært gjennom oppkjøp av enkeltstående barnehager eller mindre kjeder. Samtidig som de store kjedene øker sine markedsandeler ser man at barnehager med ideelle eiere, små barnehager og barnehager med kort åpningstid er under press.³¹

²⁹ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

³⁰ Tall fra BASIL, bearbeidet av utvalget

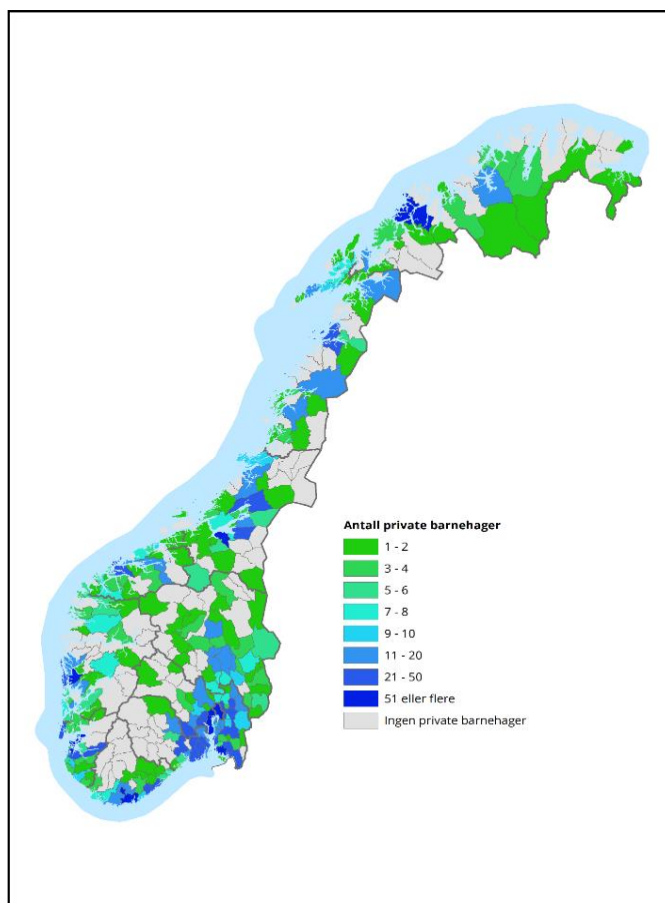
³¹ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Aksjonsgruppen for enkeltstående barnehager, 2019. «En barnehagesektor i endring. Hvilken betydning har fremveksten av barnehagekjedene?» TF-notat nr. 20/2019

Figur 3.2 Antall private barnehager i 2020 fordelt på kommuner (inkludert familiebarnehager)

Kilde: Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 09220: Barnehager etter eierforhold

Det er grunn til å tro at endrede bosetningsmønstre, fall i barnetall og manglende stordriftsfordeler er noen av årsakene til at det blir færre av de minste barnehagene. Andelen av befolkningen som bor i tettbygde strøk har økt de siste 10 årene.³²

En stadig større andel av de private barnehagene eies av de store kjedene. I starten vokste barnehagekjedene ved egen utbygging, men behovet for videre utbygging av barnehagesektoren er nå redusert.



Tabell 3.1 Antall enkeltstående og kjedetilknyttede private barnehager 2019

Foretak	Antall i foretak	Antall barnehager	Antall barn	Totale driftsinntekter
Enkeltstående	0 – 1 barnehager	1 845	63 967	12 605 139 297
Små kjeder	2 – 5 barnehager	227	9 434	1 852 600 377
Mellomstore kjeder	6 -10 barnehager	81	3 936	769 007 250
Store kjeder	Mer enn 10 barnehager	867	59 783	11 609 145 193
Totalt		3 020	137 120	26 835 892 117

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021. «Statistikk barnehage.» Statistikk 17.2.2021.

BDO har i sin rapport *Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering (2018)* i barnehagesektoren vist til at de seks største aktørene i 2007 utgjorde omtrent 5 prosent av alle private barnehager, mens de i 2016 utgjorde i overkant av 17 prosent.³³

I perioden 2013 til 2017 reduseres antall enkeltstående barnehager med 306 barnehager fra 2 302 barnehager i 2013 til 1 996 barnehager i 2017, en nedgang på 13,3 prosent.

³² Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 09220: Barnehager etter eierforhold. Bearbeidet av utvalget mai 2021

³³ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren.» Rapport 7. mai 2018

I samme tidsperiode øker antall barnehager i kjeder fra 1016 i 2013 til 1135 i 2017, noe som tilsier en økning på 11,7 prosent. Antall barnehager i de 20 største kjedene økte med 210 barnehager, og av disse var 179 barnehager i de fem største kjedene. Som en følge av at de store kjedene kjøper opp mindre kjeder, har antall kjeder blitt redusert. Samtidig som man ser en økning i andelen barnehager i kjeder på 5,7 prosentpoeng, ser man en økning i andelen barnehageplasser i kjedene på 6,6 prosentpoeng. De fem største kjedene har i samme tidsrom en økning i antall barnehager på 44 prosent fra 407 til 586, og en økning i andel plasser på 9,1 prosentpoeng til 32,4 prosent. Hvis den prosentvise veksten fortsetter, vil halvparten av de private barnehagene være eid av de fem største kjedene i 2029.³⁴

Tabell 3.2 Kjedetilknytning blant private barnehager

	Antall barnehager 2013	Antall barnehager 2017	Endring antall	Endring prosent	Andel barnehager 2013	Andel barnehager 2017
Enkeltstående barnehager	2 302	1 996	-306	-13,3	69,4%	63,7%
Barnehager i kjeder	1 016	1 135	119	11,7	30,6%	36,3%
Barnehager i de 5 største kjedene	407	586	179	44,0	12,1%	18,7%
Barnehager i de 20 største kjedene	621	831	210	33,8	18,5%	26,5%

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Aksjonsgruppen for enkeltstående barnehager, 2019. «En barnehagesektor i endring. Hvilken betydning har fremveksten av barnehagekjedene?» TF-notat nr. 20/2019

Tabell 3.3 Kjedetilknytning blant private barnehager – Andel barn

	2013	2017	Endring i prosentpoeng
Andel plasser i kjeder	44,9%	51,5%	6,6
Andel plasser i de 5 største kjedene	23,3%	32,4%	9,1

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Aksjonsgruppen for enkeltstående barnehager, 2019. «En barnehagesektor i endring. Hvilken betydning har fremveksten av barnehagekjedene?» TF-notat nr. 20/2019

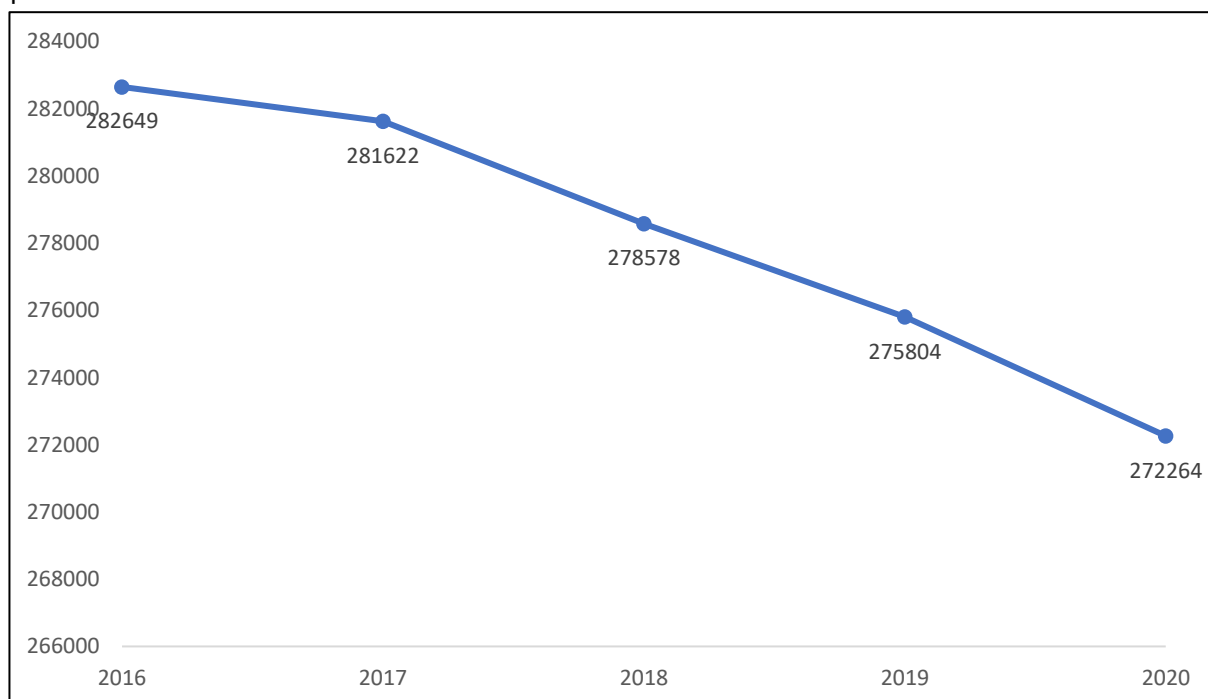
3.3.6 Størrelse

I 2020 gikk det totalt 272 264 barn i norske barnehager, av disse går 3 189 barn i familiebarnehager. Det har vært en jevn økning i andel barn i alderen 1-5 år som går i barnehage, og ved utgangen av 2020 er denne andelen 92,8 prosent.³⁵

³⁴ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Aksjonsgruppen for enkeltstående barnehager, 2019. «En barnehagesektor i endring. Hvilken betydning har fremveksten av barnehagekjedene?» TF-notat nr. 20/2019

³⁵ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Fakta om barnehager 2020.» Statistikk 17.2.2021.

De siste fem årene har det med bakgrunn i synkende årskull blitt færre barn som går i barnehage. Statistisk sentralbyrå oppgir at det i denne perioden (2016-2020) har blitt 14 393 færre barn i aldersgruppen 1-5 år i befolkningen, og 11 344 færre barn i barnehagene (inkludert familiebarnehager). De siste tre årene har det i gjennomsnitt vært en nedgang på om lag 3 000 barn hvert år. Antall barn i kommunale barnehager er i perioden 2016 til 2020 redusert med om lag 6 000 mot om lag 4 300 i private barnehager.³⁶ Befolkningsfremskrivninger og fremskrivninger av behovet for barnehagelærere beregnet av SSB viser samme utvikling frem mot 2040. Behovet for barnehager vil gradvis reduseres i årene som kommer, og vil så øke og om lag i 2036 være på samme nivå som i 2019.³⁷



Figur 3.3 Antall barn i barnehage (inkludert familiebarnehager)

Kilde: Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 09169: Barn i barnehager, etter alder, oppholdstid pr uke og barnehagens eierforhold

Totalt antall barnehager i Norge var på topp i 2008 med i overkant av 6 700 barnehager. Fra 2008 har vi sett en jevn reduksjon i antall barnehager frem til 2020 hvor det totalt var i overkant av 5 600 barnehager.³⁸

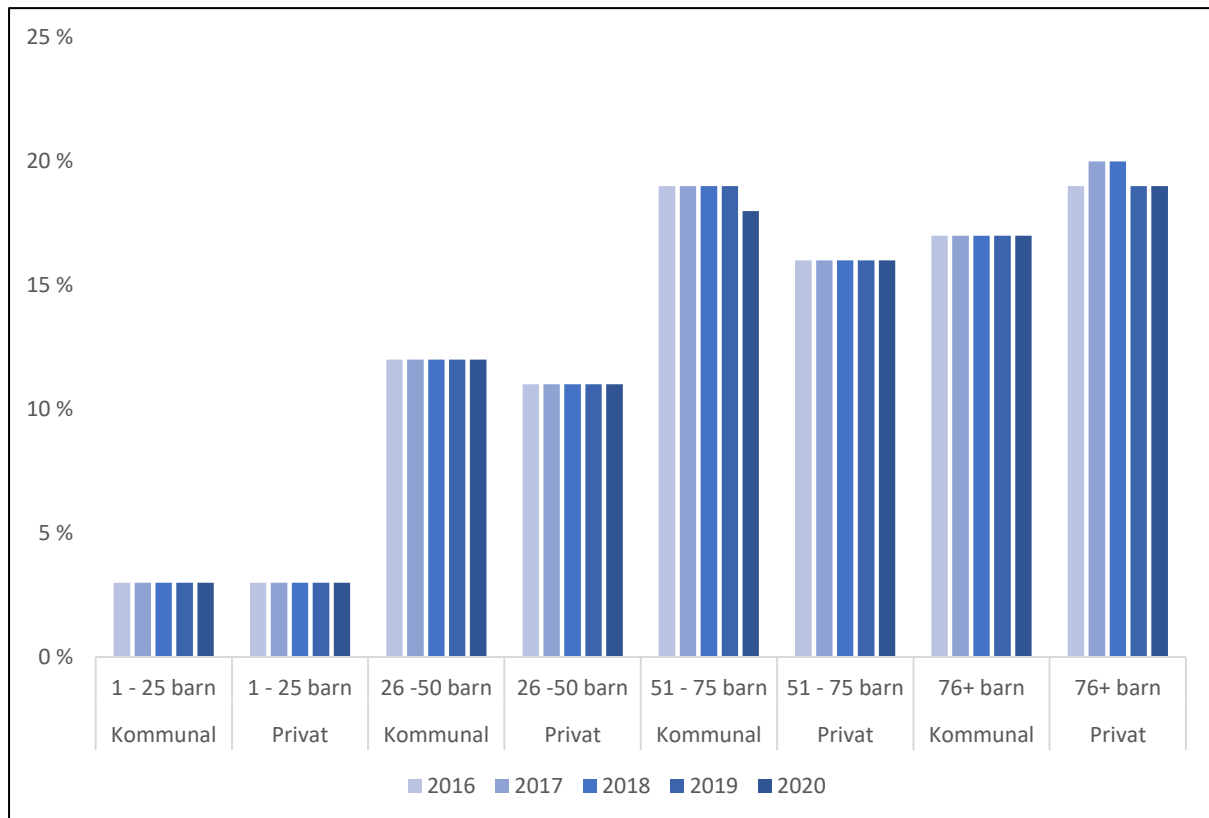
Det er først og fremst barnehagene med mindre enn 26 barn det blir færre av. Det er 25 prosent av barnehagene som har under 25 barn, men bare 7 prosent av barna går i de

³⁶ Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 09169: Barn i barnehager, etter alder, oppholdstid pr uke og barnehagens eierforhold

³⁷ Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 12881: Framskrevet folkemengde 1. januar, etter kjønn, alder, innvandringskategori og landbakgrunn, i 15 alternativer

³⁸ Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 09220: Barnehager etter eierforhold

minste barnehagene. Det er 16 prosent av barna som går i barnehager med over 100 barn, og denne andelen har vært stabil de siste 5 årene.³⁹



Figur 3.4 Andel barn i barnehage etter barnehagestørrelse

Kilde: Utdanningsdirektoratet, Statistikk 17.2.2021: Fakta om barnehager 2020. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/tema/fakta-om-barnehager-2020/>

Gjennomsnittlig antall barn pr. barnehage har økt. I 2020 har ordinære kommunale barnehager i snitt 52,3 barn, mens ordinære private barnehager, har 53,5 barn i snitt.⁴⁰ Kommunene har flest barn i mellomstore barnehager, mens de private har flest barn i store barnehager.⁴¹

3.3.7 Bemanning

Fra 1. august 2018 ble pedagognormen skjerpet med krav om en pedagogisk leder pr. syv barn under tre år og en pedagogisk leder pr. 14 barn over tre år. Pedagogiske ledere må ha barnehagelærerutdanning eller annen treårig utdanning, og videreutdanning i barnehagepedagogikk. I 2020 oppfylte 69 prosent av barnehagene pedagognormen, dette er en økning på 4,8 prosentpoeng fra 2019. Inkluderer man barnehager som

³⁹ Utdanningsdirektoratet, Statistikk 17.2.2021: Fakta om barnehager 2020.

⁴⁰ Utdanningsdirektoratet, Statistikk 17.2.2021: Fakta om barnehager 2020.

⁴¹ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

oppfyller pedagognormen med dispensasjon har man sett en økning fra 91,2 prosent i 2019 til 93 prosent i 2020.⁴²

Boks 3.10 Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

§ 1. Norm for pedagogisk bemanning

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning.

Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.

I barnehager der over halvparten av barna har avtalt kortere oppholdstid enn seks timer per dag, skal omregnede heltidsplasser legges til grunn i beregningen av normen for pedagogisk bemanning etter andre ledd.

Bemanningsnormen trådte i kraft 1. august 2019. Siden 2016 har andelen barnehager som har færre enn seks barn pr. ansatt økt fra 54,7 prosent til at det er 99 prosent av barnehagene som oppfyller bemanningsnormen (pr. 15. desember 2020). I ordinære barnehager er det 5,7 barn pr. ansatt i gjennomsnitt på nasjonalt nivå, med et gjennomsnitt på 5,6 barn pr. ansatt i kommunale barnehager og 5,7 barn pr. ansatt i private barnehager.⁴³

I 2020 ble det bevilget om lag 111 millioner kroner for å styrke bemanningsnormen i små private barnehager.⁴⁴ Tidligere ble det også bevilget noe mer midler til både små kommunale og private barnehager i kommuner som ikke oppfylte bemanningsnormen på innføringstidspunktet. Regjeringens øremerkede finansiering av bemanningsnormen i 2020 og årene før sikrer likevel ikke fullfinansiering av normen, ifølge KS og PBL.

Det er 49 barnehager som ikke oppfylte bemanningsnormen, men det ser ikke ut til å være spesifikke kjennetegn ved disse barnehagene knyttet til geografi, eierform eller størrelse. Barnehagene som ikke oppfyller normen er i gjennomsnitt 6,3 barn pr. ansatt.⁴⁵

Innføringen av bemanningsnormen har påvirket barnehageeiere i ulik grad. Figur 3.5 viser at det har vært en markant forbedring i bemanningstettheten på privat side, mens

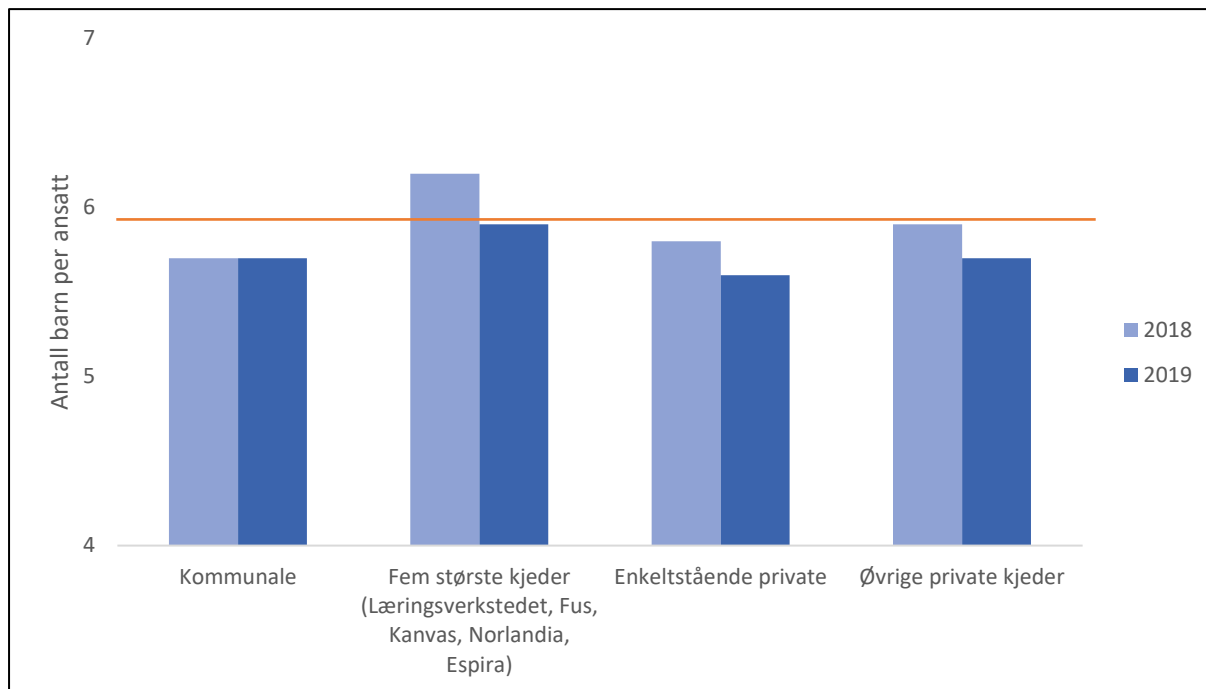
⁴² Utdanningsdirektoratet, 2021. «Fakta om barnehager 2020.» Statistikk 17.2.2021.

⁴³ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Fakta om barnehager 2020.» Statistikk 17.2.2021.

⁴⁴ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Bemanningsnorm i barnehager.» Tilskudd 20.3.2020.

⁴⁵ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Fakta om barnehager 2020.» Statistikk 17.2.2021.

kommunale barnehager i gjennomsnitt har oppfylt bemanningsnormen i lang tid. Det er likevel mange enkeltkommuner som måtte øke bemanningen og slik fikk økte utgifter.



Figur 3.5 Bemanningstetthet før og etter ikraftsettelse av bemanningsnormen

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021. «Status for bemanningsnorm og pedagognorm i barnehagene.» Statistikk 25.2.2020.

Det er de fem største kjedene som i størst grad har måttet øke bemanningen for å oppfylle normen, men vi ser også at bemanningstettheten i snitt har økt innenfor både enkeltstående barnehager og de øvrige kjedene.

Barnehagelovens § 26 setter krav til grunnbemanning i barnehagene.

Boks 3.11 Lov om barnehager (barnehageloven)

§ 26. Grunnbemanning

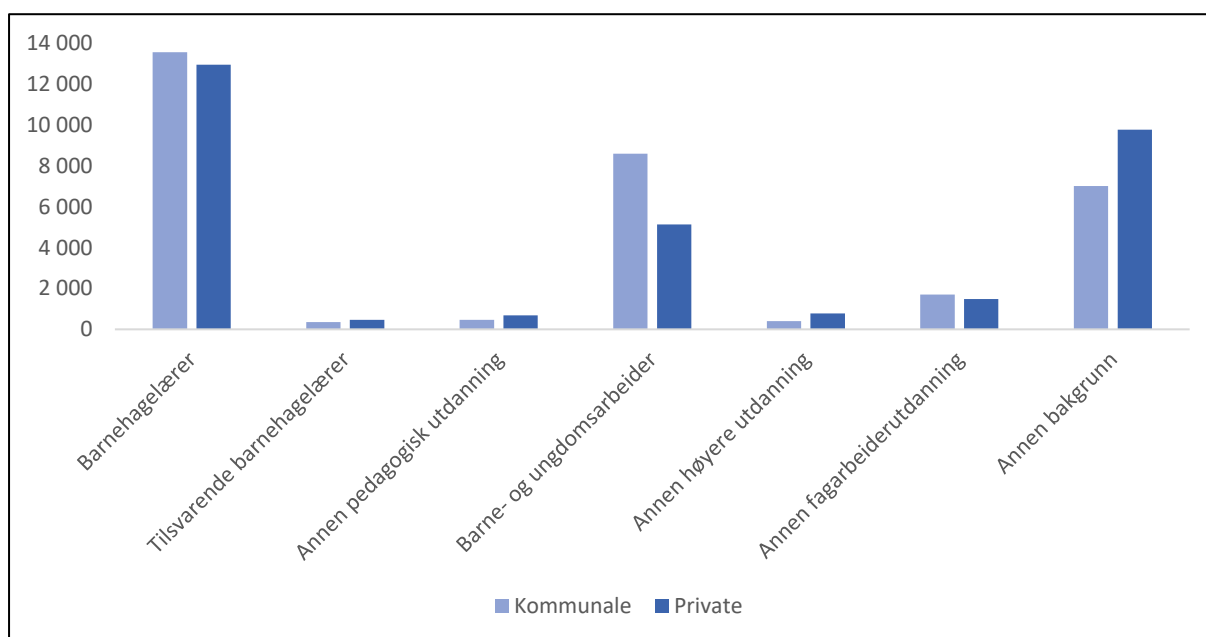
Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning i andre ledd første punktum for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Barnehageeieren skal legge uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg ved søknaden.

Kommunens vedtak etter tredje ledd kan påklages til fylkesmannen (nå statsforvalteren).

Når det gjelder utdanningsnivået til de ansatte i grunnbemanningen er det relativt små forskjeller mellom kommunale og private barnehager i andel med barnehagelærerutdanning. Det er betydelig større forskjeller i andel barne- og ungdomsfagarbeidere og annen utdanning. I de kommunale barnehagene er det 26,8 prosent av de ansatte som er barne- og ungdomsarbeidere mot 16,4 prosent i de private barnehagene, mens det for annen bakgrunn er 21,8 prosent i kommunale barnehager mot 31,3 prosent i de private. I de øvrige kategoriene er det små forskjeller.⁴⁶



Figur 3.6 Ansattes utdanning i barnehagen, antall årsverk

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021. «Statistikk barnehage.» Statistikk 17.2.2021. (<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/>)

Barnehageloven med forskrifter regulerer ikke de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Det er imidlertid et krav at de private barnehagene ikke kan ha vesentlig lavere personalkostnader enn tilsvarende kommunale barnehager. Mer enn 95 prosent av ansatte i private barnehager er bundet av tariffavtaler med likeverdige lønns- og arbeidsvilkår som i kommunale barnehager.⁴⁷

3.4 Finansiering

I 2020 var kommunenes totale netto driftsutgifter til barnehage 49,3 milliarder kroner (inkludert familiebarnehager og særskilt tilrettelegging). De private barnehagene mottok 22,6 milliarder kroner i driftstilskudd (kommunale overføringer av driftsmidler til private

⁴⁶ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Statistikk barnehage.» Statistikk 17.2.2021.

⁴⁷ <https://www.faktisk.no/faktasjekker/qZP/over-95-prosent-av-ansatte-i-private-barnehager-har-tariffavtale>

barnehager), noe som tilsier 46 prosent av kommunenes totale utgifter til barnehagedrift.⁴⁸

Hvis kommunen reduserer utgifter i de kommunale barnehagene, vil dette redusere tilskuddene til de private barnehagene to år etter. På samme måte vil økte kostnader i de kommunale barnehagene føre til økte tilskudd til de private barnehagene to år etter.

Deflator defineres som «et veid gjennomsnitt i lønns- og prisvekst». Det vil si at den kommunale deflatoren gir uttrykk for et anslag på gjennomsnittlig kostnadsvekst på kommunale tjenester.

Kommuner som fastsetter egne satser, skal indeksregulere tilskuddsgrunnlaget med faktoren for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren (kommunal deflator), før kommunen fatter vedtak jf. barnehageforskriften §10. Dette for å ta høyde for lønns- og prisstigning i den toårs perioden som er gått siden kommunen avla sitt regnskap.

Boks 3.12 Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (barnehageforskriften)

§ 10. Indeksregulering av satsgrunnlaget

Kommuner som fastsetter egne satser, jf. § 3, § 7 og § 8, skal indeksregulere satsgrunnlaget med faktoren for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren (kommunal deflator) før kommunen fatter vedtak om tilskudd, jf. § 1.

Agenda Kaupang⁴⁹ og Telemarksforskning⁵⁰ har begge rapportert at det offentlige kostnader til barnehagene er høyere i kommunale enn i private barnehager.

I sum finner Telemarksforskning at kostnaden pr. plass var 9,8 prosent lavere i private barnehager enn i kommunale barnehager i 2018 (tilsvarende tall for 2019 var 9,2 prosent). Telemarksforskning forklarer forskjellene med noe finansiell støtte fra eier/andre, ulikheter i regnskapsførte kapitalkostnader hvor kapitaltilskuddet er større enn regnskapsførte kommunale kapitalkostnader, ulik kostnad til pensjon i kommunale barnehager, og pensjonspåslaget. Den gjenstående uforklarte differansen er på 1 470 kroner pr. plass, eller 1,1 prosent lavere kostnader i private barnehager, som må tilskrives at det normalt vil være en viss forskjell på lokale tilskuddssatser og nasjonale beregninger.

⁴⁸ Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 12367: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, etter regnskapsomfang, funksjon og art

⁴⁹ Agenda Kaupang, på oppdrag fra KS, 2019. «Hvordan forplikte private barnehager i kommunenes helhetlige oppvekstpolitikk.» Rapport 8.8.2019

⁵⁰ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

Ifølge Agenda Kaupang har det offentlige spart i gjennomsnitt 2,3 milliarder kroner årlig i perioden 2008-2018 på at private driver barnehager fremfor at kommunene driver alle barnehagene selv.⁵¹

Utvalgets flertall mener at estimatet fra Agenda Kaupang i deres rapport indirekte er basert på en forutsetning om at det er lik fordeling av private og kommunale barnehager i kommunene, og at utgiftene til kommunene er like. Videre mener flertallet at dette ikke er tilfellet i Norge. Det er hovedsakelig kommunale barnehager i de minste kommunene, og antall private barnehager øker med befolkningsstørrelse. Det vises til figur 3.2. Årsaken til dette kan blant annet være at det er manglende inntjeningsmuligheter for private barnehager i de mindre kommunene, og at lønnsomheten øker dess større kommunene (potensiell mengde barn) er.

Utvalgets mindretall viser generelt til at det er utfordrende å finne tall på hva kommunal barnehagedrift faktisk koster, særlig på grunn av manglende oversikt over kommunenes egentlige kostnader til barnehagebygg. Mindretallet påpeker at foruten Agenda Kaupang har også Telemarksforsking⁵² beregnet at norske kommuner bruker vesentlig mer penger pr. barnehageplass i kommunale barnehager sammenlignet med private barnehager. Både Agenda Kaupang og Telemarksforsking kommer til at kostnaden pr. plass var ti prosent lavere i private barnehager enn i kommunale barnehager. Mindretallet mener at estimatene fra Agenda Kaupang og Telemarksforsking er viktig beslutningsgrunnlag frem til det er gjennomført enda grundigere analyser.

3.4.2 Tilskuddssystemet

Kommunens tildeling av tilskudd til private barnehager er i dag regulert i barnehageloven § 19.

Boks 3.13 Lov om barnehager (barnehageloven)

§ 19. *Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager*

Kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager.

Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Departementet kan gi forskrift om hva som er likeverdig behandling.

⁵¹ Agenda Kaupang, på oppdrag fra PBL, 2021. «Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige.» Rapport for 2018, oppdatert 12.1.2021

⁵² Telemarksforsking v/Lunder, T. E., Eika, B. og Kvernenes, M. S., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2020. «Kostnader i barnehager 2018.» TF-rapport nr. 543/2020

Kommunen har siden 2011 stått fritt til å gi tilskudd til nye godkjente private barnehager, men skal behandle de private barnehagene likeverdig med kommunale barnehager, dersom de innvilger tilskudd. Kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager pr. heltidsplass, jf. § 3 i Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.

Boks 3.14 Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

§ 3. Driftstilskudd til ordinære barnehager

Kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskudds året.

Kommunen skal gi påslag for pensjons- og administrasjonsutgifter, jf. § 4 og § 5.

Kommunen skal beregne satsene for driftstilskudd i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under tre år. Barn under tre år skal vektas 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Kommunen skal beregne antall heltidsplasser i kommunale barnehager. Kommunen skal gjøre dette på én av følgende måter:

- a. De kommunale barnehagenes årsmelding fra året før regnskapsåret og årsmeldingen fra regnskapsåret legges til grunn ved beregningen av heltidsplasser. Årsmeldingen fra året før regnskapsåret vektas med 7/12 og årsmeldingen fra regnskapsåret vektas med 5/12, eller,
- b. Kommunen kan beregne heltidsplasser ved bruk av egne tellinger av barn i kommunale barnehager. Kommunens tellinger i regnskapsårets sju første måneder viser antallet heltidsplasser i denne perioden. Kommunens tellinger i regnskapsårets fem siste måneder viser antallet heltidsplasser i denne perioden. Barn som fyller tre år i regnskapsåret, regnes som under tre år i årets sju første måneder og over tre år i årets fem siste måneder.

Kommunen skal fastsette én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år.

Kommuner som ikke har kommunale ordinære barnehager, skal gi driftstilskuddet ut fra følgende:

- a. Ordinære barnehager, barn fra null år til to år: 239 200 kroner per heltidsplass driftsutgifter, inklusive administrasjonspåslag
- b. Ordinære barnehager, barn fra tre år til seks år: 115 500 kroner per heltidsplass driftsutgifter, inklusive administrasjonspåslag

Private barnehager finansieres ved foreldrebetaling og kommunale tilskudd, og kommunale barnehager finansieres over kommunale budsjetter og foreldrebetaling. De private barnehagene får tilskudd for det antall små (0-2 år) og store (3-6 år) barn som har plass i barnehagen. Tilskuddene til private barnehager baseres delvis på faktiske kostnader i kommunale barnehager i hjemkommunen, delvis på bakgrunn av beregninger av gjennomsnittskostnader i private barnehager, og delvis på bakgrunn av sjablonger.

Driftstilskuddet beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter pr. heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Kommunen kan enten beregne heltidsplasser med utgangspunkt i årsmeldingen eller bruke egne tellinger. Det skal i tillegg gis et påslag for pensjons- og administrasjonsutgifter, jf. § 4 og 5 i forskriften.

Boks 3.15 Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

§ 4. Pensjonspåslag på driftstilskudd

Kommunen skal gi et påslag for pensjonsutgifter på tretten prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på summen av påslaget.

Kommunen skal gi påslag for pensjonsutgifter til familiebarnehager på seks prosent av lønnsutgifter i kommunale familiebarnehager, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal legge på arbeidsgiveravgift på summen av påslaget.

Kommunen skal gi påslag for pensjonsutgifter til åpne barnehager på seks prosent av lønnsutgifter i kommunale åpne barnehager, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal legge på arbeidsgiveravgift på summen av påslaget.

§ 4a. Søknadsordning for private barnehager med vesentlig høye pensjonsutgifter

Har den private barnehagen pensjonsavtale inngått før 1. januar 2015 og vesentlig høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, har den private barnehagen etter søknad til kommunen krav på å få dekket sine pensjonsutgifter. Den private barnehagens pensjonsutgifter fremgår av barnehagens to år gamle regnskap. Kommunens plikt til å dekke barnehagens pensjonsutgifter er begrenset oppad til kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i egne tilsvarende barnehager.

Kommunen skal samtidig med at satsene fastsettes etter § 9, oppgi hva pensjonspåslaget utgjør per heltidsplass 0 til 2 år og per heltidsplass 3 til 6 år i egne barnehager, og hva egen pensjonsutgift utgjør per heltidsstilling. Kommunens pensjonsutgifter fremgår av kommunens to år gamle regnskap.

§ 5. Administrasjonspåslag på driftstilskudd

Kommunen skal gi påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 prosent av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

Dagens forskrift om tilskudd til private barnehager ble fastsatt 9. oktober 2015, og trådte i kraft 1. januar 2016. Forskriften viderefører hovedprinsippet i tidligere forskrift om at tilskuddet skal beregnes ut fra utgiftene i de kommunale barnehagene i den enkelte kommune, for hovedvekten av driftstilskuddet til private barnehager. Samtidig ble det innført endringer i beregningen av kompensasjonen for pensjons- og kapitalkostnader for å sikre bedre samsvar mellom kostnadene i de private barnehagene og tilskuddet de får fra kommunen. Kommuner uten kommunale barnehager gir tilskudd ut fra nasjonale

satser fastsatt i forskriftens § 3. Ordningen skal sikre at alle barn i samme kommune får et godt barnehage tilbud, uavhengig om de går i privat eller kommunal barnehage.

Da finansieringssystemet for private barnehager ble endret i 2016, var ett av målene med endringen å gjøre tilskuddene mer treffsikre. Frem til 2021 har dette vært grunnlaget for tilskuddssatsene, samtidig som det hvert år er gjort større eller mindre endringer og korrigeringer i forskrift og beregninger av komponenter fastsatt nasjonalt. I tillegg har det fortløpende kommet tolkninger fra statsforvalteren, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet som har hatt betydning for praktisk utmåling av tilskudd.

Foreldrebetaling

Barnehageeier fastsetter sats for foreldrebetaling. Foreldrebetaling for en plass i barnehage skal ikke settes høyere enn maksimalpris på foreldrebetaling som årlig vedtas av Stortinget. Kommunen behandler søknader ved reduksjon i foreldrebetaling grunnet lav inntekt, søskenmoderasjon og gratis kjernetid. Forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 4 åpner også opp for at barnehager innenfor noen gitte kriterier har anledning til å ta betalt utover maksimalprisen for barnehageplass. I tillegg til den ordinære foreldrebetaling kan barnehagene kreve kostpenger etter selvkostprinsippet. Betaling for øvrige tilleggstjenester som skiskole, musikktimer eller lignende er ikke spesifikt omtalt i dagens barnehagelov.

Boks 3.16 Forskrift om foreldrebetaling i barnehager

§ 4. Unntak – Mulighet for å gå utover maksimalgrensen

Foreldrebetalingen kan settes høyere enn den gjeldende maksimalgrensen når:

- a. barnehagen ellers vil bli nedlagt av økonomiske årsaker eller
- b. kvaliteten på barnehage tilbudet ellers vil rammes.

For slikt unntak fra maksimalgrensen kreves det samtykke fra barnehagens foreldreråd. Ved avstemming i foreldrerådet gis én stemme for hvert barn, og vanlig flertallsvedtak gjelder. Barnehageeier må legge fram slik dokumentasjon at foreldrerådet kan etterprøve om vilkårene for å ta høyere foreldrebetaling er oppfylt og vurdere om det vil gi sitt samtykke.

Ved vesentlige endringer i maksimalgrensen kreves det nytt samtykke. I slike tilfeller skal barnehageeier legge til rette for at nytt samtykke fra foreldrerådet kan gis innen rimelig tid etter at endringen i maksimalgrensen har trådt i kraft. Et slikt samtykke kan gis med virkning tilbake i tid.

Når det gjelder kostpenger skal dette kun dekke faktiske utgifter til kost i barnehagen. Gjennomsnittlig kostpenger pr. måned for kommunale barnehager var i 2020 244,20 kroner, mens det for de ordinære private barnehagene var 332,10 kroner.⁵³

⁵³ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Statistikk barnehage.» Statistikk 17.2.2021.

Kapitaltilskudd

Kapitaltilskuddet til ordinære private barnehager er regulert i § 6 i forskriften, og er et gitt kronebeløp pr. barnehageplass. Kapitaltilskuddet regnes pr. godkjente heltidsplass, justert for hvor lenge det er siden barnehagen ble godkjent, og avtar dermed i takt med barnehagens alder. Hvis barnehagen er ny eller har stor økning i godkjent areal, skal kommunen gi kapitaltilskudd ut fra barnehagens godkjenningssår etter tabellen i § 6.

Boks 3.17 Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

§ 6. Kapitaltilskudd til ordinære private barnehager

Kommunen skal gi kapitaltilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass på 4 650 kroner for første halvår 2021 og 4 000 kroner for andre halvår 2021.

Hvis den private ordinære barnehagen er ny eller har en stor økning i godkjent areal, skal kommunen gi barnehagen kapitaltilskudd per heltidsplass for dette arealet ut fra barnehagens godkjenningssår etter følgende tabell:

Godkjenningssår	Kroner pr heltidsplass, 01.01.2021-30.06.2021	Kroner pr heltidsplass, 01.07.2021-31.12.2021
2013-2015	8 200	7 250
2016-2018	10 100	8 650
2019-2021	11 950	9 050

Nyere barnehager får høyere tilskudd enn eldre. For barnehager med godkjenningssår før 2013 er det lik sats. Nybygg, utbygging og oppgradering av eksisterende bygningsmasse som har medført vesentlig endring i antall plasser gis også høyere kapitaltilskudd, til de nye plassene. Eldre godkjente plasser vil fortsette å motta lav/lavere sats.

Kapitalkostnadene er skilt ut fra den øvrige kostnadsberegningen fordi dette er kostnader som ikke er fullstendig dokumentert i kommunale regnskaper. Renter er ikke fordelt på de ulike tjeneste- og ansvarsområdene, og er derfor vanskelig identifiserbare. Rentekostnaden omfatter mer enn renteutgiftene på lån, da finansiering med egenkapital også teoretisk medfører kapitalkostnader i form av alternativ avkastning. For sammenligningsgrunnlag beregner Telemarksforskning derfor i sine analyser av kostnader i barnehager to ulike estimater for kapitalkostnader i kommunale barnehager.

I den første metoden måles kapitalkostnader som summen av leie av lokaler, grunn og avskrivninger. I den andre metoden, et alternativt mål på kapitalkostnadene i kommunale barnehager, tas det også hensyn til rentekostnaden.⁵⁴

⁵⁴ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2020. «Nasjonale satser til private barnehager i 2021.» TF-notat nr. 17/2020

Kapitaltilskuddet beregnes ved at anslag på anskaffelseskostnad hentes fra Husbanken. Investeringskostnaden er uavhengig av eierskap og skiller derfor ikke mellom kommunale og private prosjekter. Det gjøres enkelte korrigeringer i total anskaffelseskostnad med fratrukk blant annet for tomteervervelse. Tallene fra Husbanken er bruttobeløp og viser kostnadene før investeringstilskudd og momskompensasjon. Dette trekkes derfor fra i videre beregning. Kapitalslit måles ved avskrivninger.

For kommunale barnehagelokaler gjelder det at investeringene skal avskrives lineært over 40 år. Utstyr og løst inventar avskrives over 10 år, mens tomter ikke skal avskrives. Det legges til grunn at investeringer med avskrivningstid på 10 år må gjøres på nytt etter 10 år, til nytt gjeldende kostnadsnivå. Beregnet kapitalkostnad prisjusteres.⁵⁵

Driftstilskudd

Driftstilskuddssatsene til private barnehager bygger delvis på utgifter i kommunens barnehager to år i forveien, og delvis på sjablonger og estimer. Kommuner som fastsetter egne satser, skal indeksregulere tilskuddsgrunnlaget med kommunal deflator.

Siden driftstilskuddet tar utgangspunkt i nærmere spesifiserte utgifter, vil driftstilskuddet variere mellom kommuner og over år med kommunens utgifter på barnehageområdet, samt grunnleggende forskjeller mellom kommunene. Forhold som kommunestørrelse og disponible frie inntekter påvirker statistisk utgiftsnivået i kommunene.⁵⁶

Utgiftene vil variere med ulik prioritering, satsninger, ressursbruk og kommunens innfrielse av nasjonalt vedtatte normer. Kommuner som ikke har kommunale ordinære barnehager, skal gi driftstilskudd etter en nasjonal fastsatt sats.

Pensjonspåslag

Private barnehager får, som en integrert del av driftstilskuddet, et pensjonspåslag på 13 prosent av lønnsgrunnlaget i de kommunale barnehagene i hjemkommunen, fratrukket pensjonskostnad og arbeidsgiveravgift på pensjonskostnad. Kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på summen av påslaget.

⁵⁵ PwC og Telemarksforskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2015. «Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager - Forslag til forenklet modell og ny beregning av pensjon og kapitaltilskudd.» Utredning januar 2015.

PwC, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2015. «Tilleggsoppdrag – Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager. Vurdering av treffsikkerhet ny forenklet modell.» Rapport februar 2015.

Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2020. «Nasjonale satser til private barnehager i 2021.» TF-notat nr. 17/2020

⁵⁶ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

Fra 2016 ble det innført pensjonspåslag. PwC og Telemarksforsking anbefalte da at pensjonstillegget skulle beregnes på ny hvert år og fastsette det i samarbeid med pensjonsselskapene, og at KS og de private interesseorganisasjonene skulle få uttalerett.⁵⁷

Pensjonspåslaget ble beregnet på bakgrunn av regnskapsinformasjon fra 165 barnehager samt prognoser fra livselskapet. Ut fra dette var det en netto pensjonsutgift på 6,7 prosent i 2013 og brutto pensjonsutgift på gjennomsnittlig 8,4 prosent i 2013, men forventet økning til om lag 11,7 prosent i 2015. Det kommunale kostnadsnivået lå fortsatt til grunn som utgangspunkt for påslaget.

På noe usikkert grunnlag ble det antydnet et mulig nivå på et utgiftsbasert sjablongtillegg på omkring 13-14 prosent. Foreslått sats skulle sikre at om lag 80 prosent av barnehagene fikk dekket sine pensjonskostnader gjennom påslaget.⁵⁸

Administrasjonspåslag

Private barnehager får, som en integrert del av driftstilskuddet, et administrasjonspåslag på 4,3 prosent av driftskostnader i kommunale barnehager i hjemkommunen.

Administrasjonspåslaget skal ta hensyn til kommunale administrasjons- og fellesutgifter som ikke er regnskapsført på tjenestefunksjonene for barnehage, men som likevel kan henføres til produksjon av barnehagetjenester for kommunen. Dette omfatter sektoruavhengige utgifter knyttet til blant annet regnskap og revisjon, personalfunksjon og IKT-tjenester, i tillegg utgifter tilknyttet HMS og bedriftshelsetjeneste.

Administrasjonspåslaget er beregnet ut fra private barnehagers gjennomsnittlige kostnader til utgifter til regnskap og revisjon, IKT-tjeneste, markedsføring og andre administrasjonskostnader ført utenfor personalkostnadene.⁵⁹

⁵⁷ PwC og Telemarksforsking, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2015. «Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager - Forslag til forenklet modell og ny beregning av pensjon og kapitaltilskudd.» Utredning januar 2015.

⁵⁸ PwC og Telemarksforsking, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2015. «Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager - Forslag til forenklet modell og ny beregning av pensjon og kapitaltilskudd.» Utredning januar 2015. PwC, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2015. «Tilleggsoppdrag - Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager. Vurdering av treffsikkerhet ny forenklet modell.» Rapport februar 2015.

⁵⁹ PwC og Telemarksforsking, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2015. «Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager - Forslag til forenklet modell og ny beregning av pensjon og kapitaltilskudd.» Utredning januar 2015. Telemarksforsking v/Lunder, T. E. og Aastvedt, A., på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2010. «Utgifter i barnehager - Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager.» TF-rapport nr. 265/2010

Boks 3.18 Bakgrunn og beregning av påslag og sjablonger

	Pensjonspåslag	Kapitaltilskudd	Administrasjonspåslag
Kommunalt grunnlag	Kostnadene holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget. Pensjonskostnader dokumenteres i tilskuddsberegningen som grunnlag for søknadsordningen.	Utgifter som ikke er fullstendig dokumentert i kommunale regnskaper.	Ikke inkludert i beregningsgrunnlaget for driftstilskudd til private barnehager. Tar hensyn til kommunens utgifter til administrasjon for drift av egne barnehager.
Grunnlag tilskudd til private barnehager	Inkludert i det generelle driftstilskuddet. Påslag på 13% av lønnsgrunnlaget for kommunale barnehager. Arbeidsgiveravgift på påslaget.	Regnes pr. godkjente heltidsplass, justert for hvor lenge det er siden barnehagen ble godkjent. Satsene fastsettes av Kunnskapsdepartementet hvert år.	Inkludert i det generelle driftstilskuddet. Påslag på 4,3% av driftsutgifter i kommunale barnehager.
Beregningsmetode	Bakgrunn i bl. a regnskapsinformasjon for 2013 fra 175 barnehager. Synliggjort pensjonskostnad netto 6,7% og brutto 8,4%, forventet økning til 11,7%. Kommunalt kostnadsnivå utgangspunkt for påslaget.	Anslag på anskaffelsesutgift fra Husbanken. Korrigering i total anskaffelsesutgift med fratrukk bl. a for tomteervervelse, investeringstilskudd og momskompensasjon. Avskrivning kapitalslit 40 år, utstyr og løst inventar 10 år, tomter avskrives ikke. Prisjusteres årlig.	Undersøkelse om administrasjonsutgifter i private barnehager, 75 private barnehager svarte på undersøkelsen.
Endringstidspunkt	Fra 2016	Fra 2016 ikke felles for alle barnehager, men barnehagens alder. Kommunen kan ikke legge egne kapitalkostnader til grunn.	Fra 2011. Satsen ble justert fra 4,0 til 4,3% i 2016 som korrigering for endring i tilskudd til pensjon.

3.4.3 Lån og kreditt

Frem til 1. januar 2021 hadde de private barnehagene tilgang til lån i Husbanken. Sammen med premissene om rett til barnehageplass, maksimalpris på foreldrebetaling og likebehandling av kommunale og private barnehager, var private eieres tilgang på gunstige lån i Husbanken viktig for å møte behovet for utbygging av barnehager og sikre full barnehagedekning. I perioden 2016 til 2020 utbetalte Husbanken 2,7 milliarder kroner

fordelt på 127 saker. Av disse 127 sakene var 108 saker knyttet til oppføring av barnehager, og utgjorde i underkant av 2,6 milliarder kroner. Det er en betydelig nedgang i antall saker til utbetaling fra 130 saker i 2008 til 20 saker i 2020.⁶⁰

Dette kan ha sammenheng med at barnehagedekningen har blitt god, og at behovet for å bygge nye barnehager er begrenset. De siste fem årene har det i gjennomsnitt vært 25 saker. Gjennomsnittlig prosjektkostnad pr. tilsagn var 26,8 millioner kroner. For perioden 2016-2019 ser man at de største aktørene får en større andel av nye lån enn det markedsandelen målt i antall barn skulle tilsi. I 2018 hadde de største aktørene en markedsandel på om lag 36 prosent målt i antall barn, men i perioden 2016-2019 mottok de 55 prosent av nye lån. I denne sammenhengen vil virksomheter som eier flere enn 36 barnehager regnes som store aktører.⁶¹

3.4.4 Eiendom

Private barnehager kan enten eie eller leie bygningen hvor de driver barnehagevirksomheten. Barnehager som leier lokaler, kan enten leie lokaler fra eget konsern eller eksterne aktører. Barnehager som eier egen bygning, kan også ha leiekostnader i tillegg. Telemarksforsking har derfor i rapporten *Kostnader i barnehagene 2019 (2021)* definert barnehager som eiere av barnehagebyggene når leiekostnadene er lavere enn summen av avskrivninger og rentekostnader. De har i tillegg innhentet informasjon om transaksjoner med nærstående selskaper for å se om barnehagene leier barnehagebygget av et annet selskap i samme konsern.

Med denne definisjonen finner Telemarksforsking at flertallet av barnehagene eier eget bygg, men at det ser ut som det er en dreining over tid mot at eierskapet til bygget plasseres i et annet selskap i konsernet, for de barnehagene som inngår i konsern. De påpeker at denne tendensen må ses i lys av at konsernene har økt sin andel av sektoren i samme tidsperiode. Telemarksforsking trekker frem omdisponeringen av eiendomseierskap fra driftsenhet til eiendomsselskap hos FUS/Trygge barnehager som en særlig påvirkende faktor for den store økningen i andelen som leier av konsern fra 2018 til 2019.⁶²

Telemarksforskings rapport *Kostnader i barnehagene 2019 (2021)* har ikke tall fra 2020, og fanger derfor ikke opp salg av eiendommer som har blitt gjennomført i 2020.

⁶⁰ Husbanken, 2021. «Statistikkbanken.»

⁶¹ Husbanken, 2021. «Statistikkbanken.»

⁶² Telemarksforsking v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

Tabell 3.4 Antall private ordinære barnehager fordelt etter eierskap til bygg (andeler av totalen pr. år i parentes)

År	Eier	Leier av eksterne	Leier av eget konsern
2015	1 306 (56%)	749 (32%)	277 (12%)
2016	1 368 (57%)	737 (31%)	276 (12%)
2017	1 375 (56%)	690 (28%)	374 (15%)
2018	1 388 (57%)	654 (27%)	381 (16%)
2019	1286 (53%)	617 (26%)	506 (21%)
Endring 2015 – 2019 (Antall)	- 20	- 132	229
Endring 2015 – 2019 (Prosent)	- 1,5	- 17,6	82,7

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjørn, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

Som tabellen viser er det en økning i antall barnehager som leier av eget konsern på 229 barnehager (82,7 prosent). Ser man på endringen i barnehager som leier av eksterne ser man at det er en nedgang på 132 barnehager (17,6 prosent). Nedgangen i antall barnehager som eier eget bygg er liten fra 2015 til 2019.

Fordeles eierskap til bygg etter barnehagens eierskapskategori finner Telemarksforskning noen forskjeller mellom gruppene. De store konsernene eier i større grad bygningene selv, enten i driftsselskap eller i andre selskaper i konsernet. For små konsern, personlig næringsdrivende og selvstendige aksjeselskap er fordelingen jevnere, mens utenlandskeide konsern i stor grad leier av eksterne aktører. Ideelle eier i størst grad bygningene selv.

I tabellen har enkelte personlige næringsdrivende blitt kategorisert som at de leier av konsern, dette skyldes at de har oppført husleiebetalinger til nærstående. Dette kan være husleie som betales til privatpersoner slik som ektefeller, men også til seg selv.

Tabell 3.5 Antall private ordinære barnehager fordelt etter eierskap til bygg og eierkategori for virksomheten

	Eier	Leier av eksterne	Leier av eget konsern
Norskeide små konsern	50	30	53
Norskeide større konsern	344	51	211
Personlig næringsdrivende o.l.	25	26	16
Private barnehager eid av ideelle foretak eller foreninger	656	308	79
Selvstendige aksjeselskaper	173	113	136
Utenlandskeide konsern	38	89	11

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjørn, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

3.4.4.1 Leie

Både de som eier og de som leier bygninger til barnehagevirksomhet kan ha leieutgifter. Leiekostnadene vil naturligvis være høyere hos dem som leier barnehagebygg for drift av

barnehagen enn de som eier egne lokaler. Telemarksforskning har inkludert leiekostnadene også for de som eier eget barnehagebygg i tabellene som viser leiekostnader.

Det kan være stor variasjon i hva som inkluderes i leiekostnadene. Leiekostnader kan inneholde vann, avløp, kommunale avgifter, men også strøm, internett og eiers kostnader med avskrivninger på eiendeler. Enkelte leieavtaler kan inneholde vedlikeholdskostnader og godtgjørelse for tjenester utleier utøver.

Barnehagetomter er regulert for formålet, og Telemarksforskning mener dette gjør det usikkert hvor stor påvirkning det lokale leie- og boligmarkedet vil påvirke prisene i like stor grad som for boliger. Reguleringen vanskeliggjør mulighetene for å gjøre om arealet til boligformål, og det er derfor teoretisk sett ikke en åpenbar sammenheng mellom regionale boligpriser og leiekostnader i barnehagene.

Leiekostnadene er gjennomgående litt høyere for barnehager som leier av eget konsern, sett opp mot de som leier av eksterne aktører, målt både pr. alderskorrigerede plass eller målt pr. godkjente kvadratmeter leke- og oppholdsareal i barnehagene.

Tabell 3.6 Gjennomsnittlig leiekostnader pr. alderskorrigerede plass i private ordinære barnehager fordelt etter barnehagens eierskap til bygg (kroner)

År	Eier	Leier av ekstern	Leier av konsern
2015	291	10 293	11 924
2016	325	10 531	11 433
2017	283	10 834	11 364
2018	240	11 046	11 127
2019	247	11 328	11 659

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

Telemarksforskning finner at det har vært en økning i leiekostnader blant de som leier av eksterne, mens de som leier av eget konsern har hatt en flatere utvikling. De som leier av eget konsern, har hatt høyere leiekostnader fra 2015 til 2019. Endringen i husleien som settes av eksterne aktører ser ut til å følge den generelle prisstigningen til en viss grad. Telemarksforskning tolker dette som at den ulike utviklingen i leiekostnader skyldes at de som leier av eksterne aktører møter en mer markedsmessig leie enn den husleien som bestemmes internt i eget konsern.

Det er enkelte forskjeller mellom gruppene, om man ser på leiekostnader som andel av godkjent leke- og oppholdsareal fordelt etter eierskap til bygg og eierkategori for virksomheten.

Telemarksforsking mener at det er tegn til at det er gruppen av norskeide større konsern som driver gjennomsnittlig leiepris opp blant de som leier, både fordi de er en stor gruppe, men også fordi de har høye leiekostnader. Blant de som leier av eksterne, er det utenlandske konsern som har de høyeste leiekostnadene pr. kvadratmeter godkjent leke- og oppholdsareal i 2019.

Noe av årsaken til at de utenlandske konsernene har høye leiekostnader kan være at de driver relativt nye barnehager. På grunn av høye saldoavskrivninger, vil disse være dyrere. Telemarksforsking påpeker imidlertid at barnehagene som drives av selvstendige aksjeselskap og norskeide små konsern, er relativt like både de store norskeide og utenlandske konsernene. Dette gjelder da både gjennomsnittlig og median etableringsår. Det betyr at dette langt fra forklarer hele kostnadsforskjellen.

I rapporten *Kapitalstruktur i private barnehager (2018)* ser BDO nærmere på kostnader ved drift av barnehagelokaler. Barnehager med innrapporterte leiekostnader på over 50 000 kroner i BASIL er antatt som leietakere. Med disse antakelsene fant de at det blant de mindre aktørene er like mange som eier som leier lokaler. For de seks største aktørene har to av aktørene like mange som leier som eier, mens to andre har en overvekt av barnehager som eier. De to siste aktørene har en overvekt av barnehager som leier.⁶³

Tabell 3.7 Fordeling mellom antall barnehager som eier egne barnehagelokaler og de som leier

	De mindre aktørene	Stor aktør 1	Stor aktør 2	Stor aktør 3	Stor aktør 4	Stor aktør 5	Stor aktør 6	Bransjen samlet
Leier	50,39%	16,48%	28,39%	78,49%	47,62%	92,59%	55,00%	52,71%
Eier	49,61%	83,52%	71,61%	21,51%	52,38%	7,41%	45,00%	47,29%

Kilde: BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Kapitalstruktur i private barnehager for Kunnskapsdepartementet.» Notat 22. oktober 2018

Samlet for den private delen av bransjen er det litt over halvparten av barnehagene som leier lokaler. Kostnaden ved leie av lokaler varierer stort mellom aktørene. Det er variasjoner også blant de store aktørene, men fire av de største private aktørene har høyere gjennomsnittlig kostnad ved leie av lokaler sammenlignet med de andre aktørene. Samtidig observerer de at de mindre aktørene har en lavere kostnad enn gjennomsnittet i bransjen.

Ved å vurdere kostnadene ved leie av lokaler opp mot driftsinntekter kan det se ut til at de store aktørene jevnt over bruker mer av sine driftsinntekter på leiekostnader. BDO har ikke gått inn i hva som er bakgrunnen for dette.

⁶³ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Kapitalstruktur i private barnehager for Kunnskapsdepartementet.» Notat 22. oktober 2018

Tabell 3.8 Kostnader ved leie av lokaler mot totale driftsinntekter

	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum
De mindre aktørene	6,56%	42,90%	0,18%
Stor aktør 1	3,76%	15,24%	0,55%
Stor aktør 2	4,42%	13,57%	0,30%
Stor aktør 3	11,46%	20,83%	0,28%
Stor aktør 4	9,04%	17,71%	0,52%
Stor aktør 5	10,17%	18,71%	2,63%
Stor aktør 6	16,90%	30,64%	0,91%
Bransjen	7,56%		

Kilde: BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Kapitalstruktur i private barnehager for Kunnskapsdepartementet.» Notat 22. oktober 2018

For å se på sammenhengen mellom geografisk beliggenhet og leiekostnader har Telemarksforsking gruppert barnehagene etter tilhørende kommunes sentralitet.⁶⁴ Tomtepriser er høyere i sentrale strøk, men det er ikke åpenbart at dette er direkte overførbart til barnehagetomter, da disse er regulert for barnehagevirksomhet. Så lenge kommunen har behov for barnehageplassene vil det være vanskelig å benytte tomtene til annet formål.

Leiekostnadene som andel av alderskorrigerede plasser og som andel av godkjent barnehageareal er høyere i de mest sentrale kommunene. Dette tyder på at det er en geografisk dimensjon i fastsettingen av husleie.

3.4.4.2 Eie

BDO viser at det er variasjon i finanskostnadene blant de store private aktørene (kostnader forbundet med lån eller tap på finansielle plasseringer). De antar at en vesentlig andel av finanskostnadene i barnehager som eier egne lokaler består i å betjene rentekostnader.

De mindre aktørene ligger under gjennomsnittet i bransjen. De bruker dermed en lavere andel av sine driftsinntekter til å betjene finanskostnader. Fire av de store aktørene ligger over gjennomsnittet når det gjelder andel av totale driftsinntekter som brukes til leie av lokaler. En av de store aktørene bruker i gjennomsnitt i underkant av syv prosent av sine totale driftsinntekter på å betjene finanskostnader.

Dette kan imidlertid være helt normalt, hvis det for eksempel er snakk om en relativt nybygd barnehage. Kapitaltilskuddet vil da kunne utgjøre mellom 5 og 10 prosent av barnehagens totale driftsinntekter.

⁶⁴ Statistisk sentralbyrå, 2020. «Sentralitetsindeksen - Oppdatering med 2020-kommuner.» SSB-notat 2020/4

Tabell 3.9 Finanskostnader mot totale driftsinntekter for aktører som eier egne lokaler

	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum
De mindre aktørene	1,57%	19,36%	-6,50%
Stor aktør 1	3,24%	121,13%	0,00%
Stor aktør 2	3,89%	9,87%	0,08%
Stor aktør 3	2,21%	3,34%	0,32%
Stor aktør 4	0,96%	0,96%	0,96%
Stor aktør 5	3,40%	8,78%	2,34%
Stor aktør 6	6,83%	6,83%	6,83%
Bransjen	2,22%		

Kilde: BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Kapitalstruktur i private barnehager for Kunnskapsdepartementet.» Notat 22. oktober 2018

BDO finner at det er god sammenheng mellom finanskostnader og størrelse på barnehagene sett som juridiske enheter (det kan være flere barnehager i samme juridiske enhet). Det er vanskelig å analysere de store aktørene, da de som juridisk enhet kan ha et antall barnehager som eier, men også et antall barnehager som leier.⁶⁵

De aktørene som eier sine egne barnehagelokaler, har i hovedsak finansiert dette med langsiktig gjeld til kredittinstitusjoner. Det er eksempler på andre finansieringsformer, men dette er i liten grad brukt.

Når det gjelder langsiktig gjeld til kredittinstitusjoner ligger de mindre aktørene under gjennomsnittet for bransjen målt i kroner, mens de største ligger langt over. De store aktørene ligger også over gjennomsnittet i bransjen når det gjelder langsiktig konserngjeld. Med en gjeldsgrad på over 100 prosent har barnehagen negativ egenkapital, og har bokført mer gjeld enn eiendeler. Negativ egenkapital vil si at barnehagen drives i strid med aksjelovens regler, da all egenkapital er tapt.

Tabell 3.10 Systematisering av gjeldsgrad i kategorier

Gjeldsgrad (%)	De mindre aktørene	Stor aktør 1	Stor aktør 2	Stor aktør 3	Stor aktør 4	Stor aktør 5	Stor aktør 6	Alle samlet	Store aktører samlet
0 – 25	264	15	4	1	-	-	1	31,32%	10,14%
26 – 50	178	20	6	3	1	2	-	23,08%	15,46%
51 – 75	195	70	23	4	-	-	-	32,09%	46,86%
76 – 100	61	37	17	1	-	-	-	12,75%	26,57%
> 100	5	2	-	-	-	-	-	0,77%	0,97%

Kilde: BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Kapitalstruktur i private barnehager for Kunnskapsdepartementet.» Notat 22. oktober 2018

⁶⁵ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Kapitalstruktur i private barnehager for Kunnskapsdepartementet.» Notat 22. oktober 2018

3.4.4.3 Bygg og lønnsomhet

Telemarksforsking har summert alle kostnadene knyttet til bygningsmassen, for å se om det rent driftsøkonomisk vil lønne seg å eie eller leie hvis man utelater aspekter med avkastning ved økende eiendomsverdier. De totale kostnadene knyttet til bygg er definert som summen av leiekostnader, avskrivninger, andre finanskostnader, reparasjon/vedlikehold, forsikringspremie, lys/varme, renovasjon, vann, avløp, renhold med videre, verktøy, inventar med videre, som ikke skal aktiveres.

Telemarksforsking finner at de som leier av eget konsern har høyere kostnadsandel av sum driftsinntekter, når man ser på totale kostnader knyttet til bygg, enn de som leier av eksterne aktører. Videre har de som leier høyere kostnadsandel enn de som eier eget bygg. Dette tyder på at det er billigere å eie enn å leie bygget hvor barnehagen driftes. Det påpekes at høyere kostnadsandel blant de som leier av eget konsern delvis kan begrunnes i at de driver i nyere lokaler, hvor saldoavskrivningene for konsernet i gjennomsnitt er høyere enn for de to andre gruppene.

Det geografiske mønsteret kommer igjen når man fordeler kostnader knyttet til bygg, som andel av sum driftsinntekter etter sentralitet for 2019, men de geografiske forskjellene er mindre enn hva man fant ved å kun se på leiekostnader.

De som eier eget bygg, har lavere kostnadsandel enn de som leier når man sammenligner gruppene innenfor de fleste sentralitetsklasse. Dette kan tolkes som at det i gjennomsnitt er billigere å eie enn å leie rent driftsøkonomisk. Dette gjelder i størst grad når man sammenligner de som eier eget bygg og de som leier av eget konsern.

Når det gjelder lønnsomhet vil det være nærliggende å tro at de som eier eget bygg har høyere lønnsomhet enn de som leier, da de som eier eget bygg har lavere totale kostnader til bygg. Oversikten over driftsmarginer i perioden 2014-2019 bekrefter at de som eier eget bygg har høyere driftsmarginer enn de som leier. De som leier av eget konsern, har i perioden 2015-2018 høyere driftsmarginer enn de som leier av eksterne aktører.

Tabell 3.11 Gjennomsnittlig driftsmargin i private ordinære barnehager fordelt etter barnehagenes eierskap til bygg

	Eier	Leier av ekstern	Leier av konsern
2015	5,7%	2,9%	5,4%
2016	6,8%	2,6%	3,9%
2017	6,7%	2,3%	3,9%
2018	5,9%	2,6%	4,5%
2019	4,3%	2,4%	2,3%

Kilde: Telemarksforsking v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

4 Likeverdig kvalitet og pedagogisk mangfold

En god barnehage vil i de nordiske land først og fremst kjennetegnes ved at barn trives og har en allsidig utvikling. Fysisk aktivitet, lek og uteliv preger innhold og aktiviteter, og foreldre har stor grad av medvirkning. Foreløpig har det vært politisk konsensus om at skoleforberedende kompetanser ikke skal måles eller vurderes. Dette ble sist slått fast i 2016. Da ble grunnlaget for barnehagens siste rammeplan vedtatt, etter omfattende diskusjoner av St. meld 19 (2015-16) Tid for lek og læring.

Høsten 2020 sendte Kunnskapsdepartementet forslag til endringer i barnehageloven på høring.⁶⁶ Forslaget gikk ut på å innføre en plikt til å vurdere alle barns norskkunnskaper før skolestart. Forslaget fikk flere kritiske høringssvar. I diskusjonen om barnehagens skoleforberedende funksjon, er det viktig å bemerke at barn i Norge starter sitt skoleløp et år tidligere enn i de andre nordiske landene. De eldste barna i den norske barnehagen er derfor et år yngre enn førskolebarna enn for eksempel i Danmark, Sverige, Finland og Island.

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og utdanning som grunnlag for allsidig utvikling. Barns trivsel og utvikling er målet med kvalitetsarbeidet i barnehagesektoren. Den norske barnehagen bygger på en nordisk tradisjon, hvor barns lek og medvirkning danner fundamentet for pedagogikken.⁶⁷

Anerkjennelse av barndommens egenverdi er beskrevet i barnehagens formålsparagraf, og gjennom sitt formål skiller den norske barnehagen seg fra land hvor barnehagen først og fremst blir sett på som skoleforberedelse.

Barnehageeieren har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. barnehageloven § 7 første ledd. Barnehageeieren har dermed juridisk ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet.

Et kompetent pedagogisk personale er en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet. Det forutsettes derfor at barnehageeieren vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring. Barnehageeieren kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold, jf. barnehageloven § 2 åttende ledd. Barnehageeierens lokale tilpasning bør fremgå av barnehagens vedtekter.

⁶⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-lov/id2786278/>

⁶⁷ Ringsmose, C. og Kragh-Müller, G. (red.), 2016. «Nordic Social Pedagogical Approach to Early Years.» Springer International Publishing AG 2017

Boks 4.1 Lov om barnehager (barnehageloven)

§ 2. Barnehagens innhold

Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet.

Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter.

Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur.

Barnehagen skal formidle verdier og kultur, gi rom for barns egen kulturskaping og bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap.

Barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter.

Barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller.

Departementet fastsetter nærmere regler om barnehagens innhold og oppgaver (rammeplan) ved forskrift.

Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold.

Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen skal samarbeidsutvalget for hver barnehage fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten.

§ 7. Krav til barnehagens virksomhet

Barnehageeieren har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter.

Kommunale og private barnehager skal være registrert med eget organisasjonsnummer i Enhetsregisteret.

Barnehagens rammeplan gir også standarder for godt pedagogisk arbeid. Barnehagens innhold er strukturert under sju forskjellige fagområder

- Kommunikasjon, språk og tekst
- Kunst, kultur og kreativitet.
- Natur, miljø og teknologi
- Antall, rom og form
- Etikk, religion og filosofi
- Nærmiljø og samfunn

Siden 2017 har barnehagens rammeplan også angitt standarder for hvordan man arbeider med innholdet, gjennom å angi prinsipper for barnehagens arbeidsmåter, som skal

- Ta utgangspunkt i barnas erfaringer, interesser, synspunkter og initiativ i barnehagens daglige arbeid og ved valg og gjennomføring av temaer og prosjekter
- Bygge på kreativitet og lek og være åpne for improvisasjon og barns medvirkning
- veksle mellom spontane og planlagte aktiviteter
- Stimulere barnas undring og evne til å stille spørsmål, søke opplevelser, ta initiativ og mestre nye ting
- Gi barna varierte inntrykk og mulighet til å uttrykke seg på forskjellige måter
- Arbeide tverrfaglig og helhetlig og se de ulike delene i rammeplanen i sammenheng
- Inkludere nærmiljø og lokale forhold ved planlegging og gjennomføring av aktiviteter
- Jevnlig vurdere om valg av arbeidsmåter bidrar til å realisere rammeplanen.

Barnehagens rammeplan angir også mange titalls mål for de ansattes arbeid. Til sammen gir rammeplan for barnehagen svært mange standarder som gir utgangspunkt for å vurdere barnehagens kvalitet.

Videre har de politisk bestemte sektormålene betydning for prioriteringer og mål for kvalitetsarbeidet i barnehagene⁶⁸

- Barnehager med høy kvalitet som fremmer trivsel, lek og læring
- Et tilgjengelig barnehagetilbud for alle barn
- Forutsigbare rammevilkår som medvirker til mangfold og likeverd i barnehagesektoren

Verdien av gode rammevilkår og strukturell kvalitet ble også bekreftet i utredningen *NOU 2012:1 Til barnas beste - Ny lovgivning for barnehagene*.⁶⁹

Tabell 4.1 De ulike kvalitetstypene

Strukturkvalitet For eksempel	Prosesskvalitet For eksempel	Resultatkvalitet For eksempel
Personaltetthet	Lyttende og omsorgsfullt samspill mellom voksne og barn	Barns trivsel
Kompetanse	Godt samarbeid mellom hjem og barnehage	Barns språklige, kognitive og sosiale utvikling
Inne- og uteareal		
Gruppestørrelse		
Organisering		

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021. «Hva er kvalitetsutvikling i barnehagen?» Artikkel 14.6.2017.

⁶⁸ Prop. 1 S (2015-2016) Kunnskapsdepartementet

⁶⁹ NOU 2012:1 Til barnas beste - Ny lovgivning for barnehagene.

Årsmeldingsskjema som rapporteres for alle barnehager i BASIL gir et bilde av strukturkvaliteten, som for eksempel personaltetthet og ansattes utdanningsnivå. Det er enighet blant forskere om at personalets kompetanse og antall barn pr. voksen er de viktigste faktorene for barns trivsel og utvikling i barnehagen.⁷⁰

Bemanningsnormen for barnehagene ble innført fra 1. august 2018. Barnehagene hadde ett år på å innfri kravet. Det har vært en betydelig bedring i bemanningstetthet etter at bemanningsnormen trådte i kraft. Tilstrekkelig personale og små barnegrupper, slik at alle barn opplever å bli sett og får den støtten de trenger for læring og utvikling, viser seg å være fordelaktig også for prosesskvaliteten i barnehagen.

Hovedstudien til Gode barnehager for barn i Norge (GoBaN)⁷¹ viser at en god bemanningstetthet har betydning for samspill og språklig utvikling. Studien viser også at pedagoger til stede har betydning for kvaliteten på samspillet mellom voksen-barn og barn-barn, spesielt på småbarnsavdelinger. Videre så de at i grupper med mange barn, brukte personalet mye tid og oppmerksomhet på organisering av dagen. Organiseringen tok så mye oppmerksomhet at barna fikk mindre mulighet til å påvirke egen hverdag. Studier tyder på at organisering av barn i mindre grupper har betydning for kvaliteten på det pedagogiske arbeidet. De mindre gruppene gir gode leke- og læringsarenaer.

I barnehagene med 1-25 barn er det i gjennomsnitt 11,6 barn pr. barnehagelærer, mens barnehagene med mer enn 26 barn i gjennomsnitt har 13,9 barn pr. barnehagelærer. Uavhengig av barnehagestørrelser hadde private barnehager i gjennomsnitt 13,5 barn pr. barnehagelærer mot 13,2 i kommunale barnehager i 2020.⁷²

Samtidig med bemanningsnormen ble det 1. august 2018 innført skjerpelse av pedagognormen. Normen angir minimum en pedagogisk leder pr. syvende barn under tre år, og minst en pedagogisk leder pr. 14 barn over tre år. Dette er en innskjerping fra tidligere krav på hhv. 9 og 18 barn pr. pedagogiske leder.⁷³

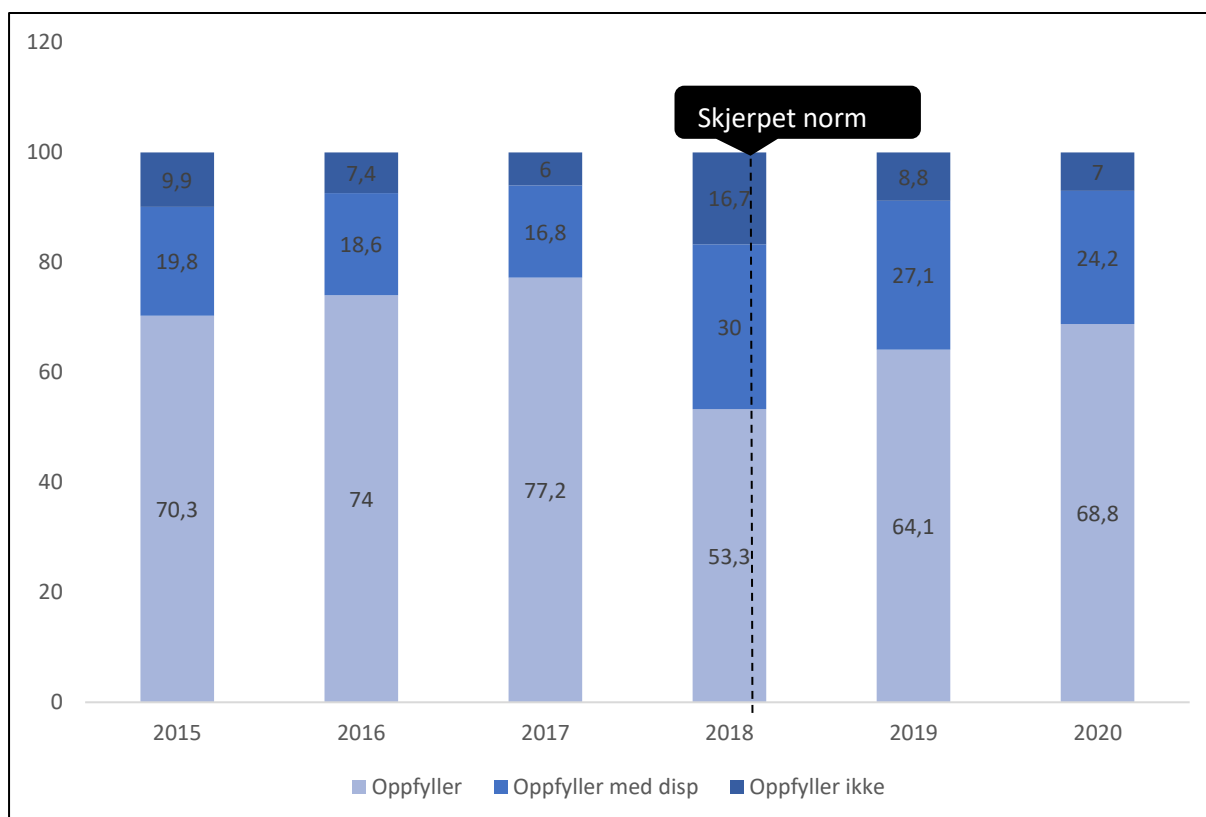
Kompetansekravet til pedagogisk leder er utdanning som barnehagelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk. De pedagogiske lederne har ansvar for å sikre implementering og praktisering av rammeplanens intensjoner, og dermed kvaliteten på det pedagogiske arbeidet.

⁷⁰ Meld. St. 19 (2015-2016) Tid for lek og læring. Kunnskapsdepartement

⁷¹ Alvestad, M., Gjems, L., Myrvang, E., Storli, J. B., Tunglund, I. B. E., Velde, K. L. og Bjørnstad, E., 2019. «Kvalitet i barnehagen.» Rapport nr. 85, Universitetet i Stavanger. November 2019

⁷² Utdanningsdirektoratet, 2021. «Statistikk barnehage.» Statistikk 17.2.2021.

⁷³ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Status for bemanningsnorm og pedagognorm i barnehagene.» Statistikk 25.2.2020.



Figur 4.1 Andel barnehager som oppfylle pedagognormen

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021. «Fakta om barnehager 2020.» Statistikk 17.2.2021.

Pr. 2020 var det 69 prosent av barnehagene som oppfylte pedagognormen, og 24 prosent som oppfylte normen med dispensasjon. Å oppfylle pedagognormen med dispensasjon vil si at barnehagen har nok pedagogiske ledere, men at ikke alle er barnehagelærere. De resterende syv prosent av barnehagene oppfylte ikke pedagognormen.⁷⁴ Det var i 2019 totalt 1849 barnehager som ikke oppfylte pedagognormen, inkludert barnehager med dispensasjon fra utdanningskravet. Av disse var det 1289 som manglet ett årsverk eller mer for å oppfylle pedagognormen. Resten manglet mindre enn ett årsverk.⁷⁵ Det er store geografiske variasjoner i antall dispensasjoner fra utdanningskravet. Hovedvekten av dispensasjoner er gitt til barnehager i Oslo, Viken og Rogaland.

Det er ikke nasjonale krav til fagarbeidere i barnehager, men utvalget antar at disse har betydning for kvaliteten og tilbudet til barna. Det er til dels stor forskjell i antall mellom private og kommunale barnehager. I 2020 var det 27 prosent fagarbeidere i kommunale barnehager, mens det var 16 prosent i private barnehager.⁷⁶

Forskning⁷⁷ viser at ansatte og deres utdanning og kompetanse (strukturkvalitet), kan påvirke hvordan samspillet mellom barn og voksne blir (prosesskvaliteten), som igjen har

⁷⁴ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Fakta om barnehager 2020.» Statistikk 17.2.2021.

⁷⁵ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Status for bemanningsnorm og pedagognorm i barnehagene.» Statistikk 25.2.2020.

⁷⁶ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Statistikk barnehage.» Statistikk 17.2.2021.

⁷⁷ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Hva er kvalitetsutvikling i barnehagen?» Artikkel 14.6.2017.

betydning for barnas trivsel og utvikling i barnehagen (resultatkvaliteten). Flere tidligere studier⁷⁸ finner at barnehagelæreres kompetanse og arbeidsmåter har avgjørende innflytelse på barnehagens kvalitet og barns utvikling og læring.

Norske undersøkelser (GoBaN) viser at barnehagelærere er mer målrettet i å stimulere barns språk og utvikling, og at forskjellen mellom barnehagelærere og ufaglærte assistenter er signifikant.⁷⁹ Fagarbeidere er ikke omhandlet av GoBaN-rapporten. OECD påpeker i GoBaN-rapporten at det er en utfordring at det er en stor del av arbeidet med barna som utføres av personale uten formell utdanning, og undersøkelser viser at det er assistentene som tilbringer mest tid sammen med barna. Denne store barnehageundersøkelsen skiller imidlertid ikke på ufaglærte assistenter og barne- og ungdomsarbeidere. Dette gjør at i undersøkelsen blir over 20 prosent av de ansatte i barnehagen definert som personell uten formell utdanning selv om de har fagbrev.

Utvalget savner forskning på om det var signifikant forskjell mellom barnehagelærere og barne- og ungdomsarbeidere, eller på barne- og ungdomsarbeider og assistenter.

Det britiske prosjektet Effective Provision in Preschool Education (EPPE) viser at barnehagelærere var mer aktive og deltakende i samspillet med barna enn andre ansatte, og er oftest de som benytter vedvarende, utdypende og utforskende felles samtaler (SST), som anses å være en viktig tilnærming for å fremme barns læring og utvikling på barnas premisser. Denne type samtaler forekom mest når det var få barn til stede eller i én til én situasjoner, eller når personalet delte barna inn i mindre grupper på tre til fem barn.⁸⁰

De siste årene er det gjennomført større og mindre studier på kvalitet og kvalitetsutvikling i barnehagen. Flere av disse har brukt eierform som variabel. Mange har hatt fokus på forskjell i kvalitet mellom kommunale og private barnehager. Gjennomgående er det ingen systematisk kvalitetsforskjell mellom privat og kommunal sektor.⁸¹

4.2 Mangfold

Positivt mangfold og variasjon skapes gjennom at barna i barnegruppene representerer ulik alder og funksjonsnivå. At barn har forskjellig sosial, kulturell og språklig bakgrunn,

⁷⁸ Alvestad, M., Gjems, L., Myrvang, E., Storli, J. B., Tunglund, I. B. E., Velde, K. L. og Bjørnstad, E., 2019. «Kvalitet i barnehagen.» Rapport nr. 85, Universitetet i Stavanger. November 2019

⁷⁹ Meld. St. 19 (2015-2016) Tid for lek og læring, Kunnskapsdepartement

⁸⁰ Alvestad, M., Gjems, L., Myrvang, E., Storli, J. B., Tunglund, I. B. E., Velde, K. L. og Bjørnstad, E., 2019. «Kvalitet i barnehagen.» Rapport nr. 85, Universitetet i Stavanger. November 2019

⁸¹ Haugset, A. S., 2019. «Har kommunalt eller privat eierskap betydning for kvaliteten i norske barnehager?» Tidsskrift for velferdsforskning, nr. 3-2019.

kan bidra til gode barnegrupper. Derfor er det et mål at en sektor med variert eierskap må ta et felles ansvar for alle barn.

Statistikk viser at det er flere vesentlige forskjeller i barnesammensetningen i kommunale og private barnehager. I private barnehager er 16 prosent av barna minoritetsspråklige, mens andelen i kommunale barnehager er 23 prosent. Totalt går 59 prosent av de minoritetsspråklige barna i kommunale barnehager.⁸² I 2018 var andel barn med spesialpedagogisk hjelp 2,7 prosent i private barnehager mot 3,7 prosent i kommunale barnehager.⁸³ Det er ikke gjort nasjonale kartlegginger av årsakene til dette. Det finnes heller ingen nasjonal oversikt over for eksempel andel barn med redusert foreldrebetaling eller gratis kjernetid fordelt på kommunale og private barnehager.

Mangfold trekkes frem i sektormålene som setter prioriteringer og mål for kvalitetsarbeidet i barnehagene. Regjeringen ser det som viktig å bevare et mangfold i barnehagesektoren, slik at foresatte skal kunne velge det tilbudet som passer best for deres barn.⁸⁴ Mangfold utover dette er ikke definert i sentrale styringsdokumenter.

Barnehagereformen inneholder elementer som legger til rette for at både samfunnets interesser og foresattes interesser ivaretas. Samfunnets interesser må veie tungt når det gjelder hva barnehagetjenestene skal inneholde, og hva som er god kvalitet i barnehagen gitt den høye offentlige finansieringen. Foresattes interesser ivaretas blant annet gjennom brukervalg, men for at foresatte skal ha en reell valgfrihet forutsetter det at det er et mangfold av barnehager for å imøtekomme de foresattes preferanser.⁸⁵ Det være seg tema-barnehager innen idrett eller gårdsbruk, forskjellige pedagogiske retninger som for eksempel Montessoribarnehager, Steinerbarnehager eller Tro- og livssynsbarnehager.

De store barnehagekjedene har tatt store markedsandeler, og det kan stilles spørsmål ved om dette vil føre til mindre mangfold blant barnehagene. Telemarksforskning definerer at i Norge er antall eiere så stort at dette ikke anses som en utfordring ennå, men internt i hver enkelt kommune kan store eiere ha sterk lokal markedsakt. Statistikk viser at de store kjedene er spredt over store deler av landet og ikke har hatt noen strategi om å maksimere markedsmakten ved geografisk plassering. Det finnes likevel eksempler på kommuner som har en stor andel av sine barnehager eid av store aktører.

De store kjedene, i likhet som de store kommunene, har en stordriftsfordel ved å samarbeide internt om områder som jus, økonomi, kompetanse og personalhåndtering

⁸² Utdanningsdirektoratet, 2021. «Statistikk barnehage.» Statistikk 17.2.2021.

⁸³ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Utdanningsspeilet 2019» Statistikk 5.12.2019.

⁸⁴ Meld. St. 19 (2015-2016) Tid for lek og læring, Kunnskapsdepartement

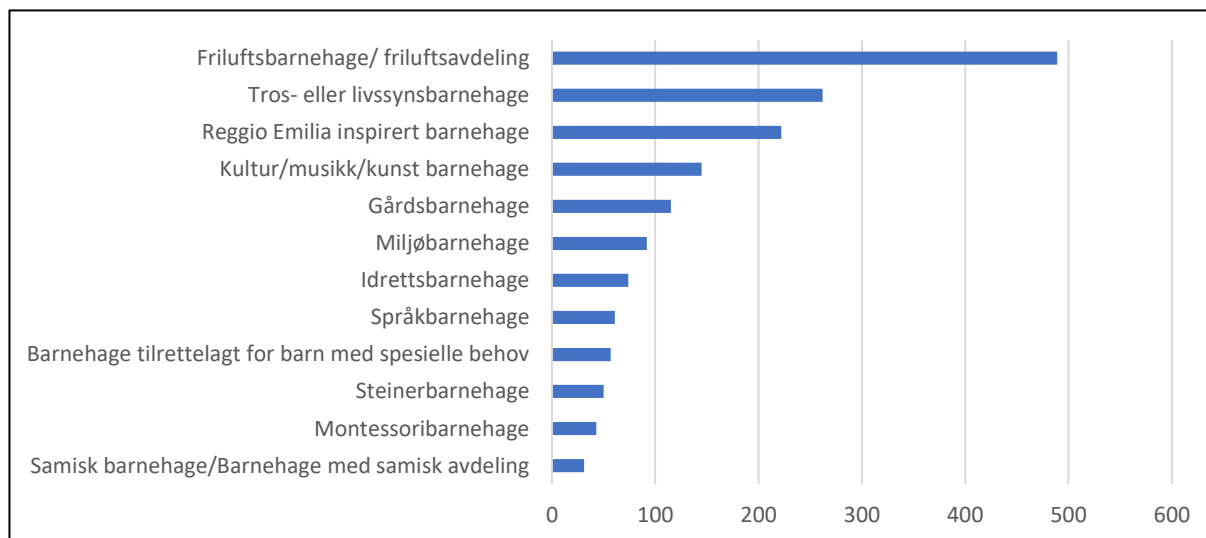
⁸⁵ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Aksjonsgruppen for enkeltstående barnehager, 2019. «En barnehagesektor i endring. Hvilken betydning har fremveksten av barnehagekjedene?» TF-notat nr. 20/2019

uten at hver enkelt barnehage må opparbeide seg egen ekspertise. De enkeltstående barnehagene vil kunne ha utfordringer med å møte kravene til profesjonalisering i sektoren. Hvis det over tid utvikler seg til at det er mer krevende å drive en enkeltstående barnehage enn å være del av en kjede, vil vi oppleve at de store kjedene vokser.

Foreldredrevne barnehager er sårbare for den økte profesjonaliseringen i barnehagesektoren. Utvalget ser at familiebarnehagene er i tilbakegang etter innføringen av lovfestet rett til barnehageplass. Om barnehagekjedene øker eller reduserer mangfoldet vil avhenge av om de ønsker å opprettholde den enkelte barnehages unike profil eller om de ønsker å standardisere seg innenfor kjeden.⁸⁶ Norges største private barnehagekjede, Læringsverkstedet, uttaler at de ønsker å utvide der de har barnehager fra før slik at de har et nettverk å spille på, men at barnehagene skal kunne beholde sin lokale særegenhet og dermed opprettholde mangfoldet i sektoren.

4.2.1 Pedagogisk profil

Det er 1445 barnehager som oppgir at de har en profil som legger føringer for det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Av disse er det 495 (9 prosent) som oppgir at de er friluftsbarnhage eller friluftsavdeling (den vanligste profilen). Tre av fire profilbarnehager er private. Det kan registreres inntil to profiler; 1 069 private barnehager har registrert 1 219 profiler og 374 kommunale barnehager har registrert 426 profiler.⁸⁷



Figur 4.2 Barnehager med pedagogisk profil

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021. «Fakta om barnehager 2020.» Statistikk 17.2.2021.

⁸⁶ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Aksjonsgruppen for enkeltstående barnehager, 2019. «En barnehagesektor i endring. Hvilken betydning har fremveksten av barnehagekjedene?» TF-notat nr. 20/2019

⁸⁷ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Fakta om barnehager 2020.» Statistikk 17.2.2021.

Også blant barnehager som er en del av et større felleskap, enten det er en kommune eller større eller mindre private barnehagekjeder, kan det innholdsmessig være et stort mangfold av ulike tilbud. For eksempel er det mange ulike profilbarnehager blant barnehagene i de større kjedene. Hvis man derimot antar at variasjon i eierskap er en forutsetning for mangfold, kan man forvente at konsentrasjon av eierskap i kjeder vil redusere mangfoldet i sektoren.⁸⁸

4.3 Foreldreundersøkelsen

Foreldreundersøkelsen er et verktøy for kvalitetsutvikling. Den tilbys gratis til alle barnehager. Undersøkelsen er frivillig for barnehageeier å gjennomføre, og for foreldre å besvare.

Foreldreundersøkelsen ble gjennomført for femte gang høsten 2020, med rekordhøy deltakelse (svar fra 127 879 foreldre). Av totalt 5 621 barnehager deltok 3 181 (inkludert familiebarnehager). Av disse er 1 710 private og 1 479 kommunale.⁸⁹

Tabell 4.2 Foreldreundersøkelsen, deltakelse og svarprosent

	2017	2018	2019	2020
Antall inviterte	151 565	180 714	173 794	182 220
Antall svar	105 984	127 766	124 945	127 879
Svarprosent (av inviterte)	70%	71%	72%	70%

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021. «Analyse av foreldreundersøkelsen 2020.» Statistikk 17.2.2021.

Av alle ordinære barnehager har 61 prosent deltatt. En del store kommuner deltar i undersøkelsen annethvert år. Av personvern hensyn er Foreldreundersøkelsen lite egnet for familiebarnehager da de ofte har under fem barn.

På alle spørsmål svarer foreldrene på en 5-punkts skala fra helt enig til helt uenig, og svært fornøyd til svært misfornøyd. Man kan også svare vet ikke. Undersøkelsen har om lag 30 spørsmål, fordelt på ni hovedområder. Det er et eget spørsmål om hvor tilfredse foreldre er med barnehagetilbudet totalt sett.

Foreldreundersøkelsen for barnehagene i 2020 viser at 93 prosent av de som har svart på undersøkelsen er svært eller ganske fornøyde med barnehagen. Tilfredsheten med barnehagetilbudet har vært stabilt de årene undersøkelsen har blitt gjennomført. Sammenlignet med andre land har tilfredsheten med barnehagesektoren i Norge over flere år har vært høyere enn tilfredsheten med barnehager i Sverige og Danmark.⁹⁰

⁸⁸ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Aksjonsgruppen for enkeltstående barnehager, 2019. «En barnehagesektor i endring. Hvilken betydning har fremveksten av barnehagekjedene?» TF-notat nr. 20/2019

⁸⁹ Utdanningsdirektoratet, 2021. «Analyse av foreldreundersøkelsen 2020.» Statistikk 17.2.2021.

⁹⁰ <https://www.epsi-norway.org/bransjestudier/utdanning/>

Mindre barnehager skårer totalt sett bedre enn større barnehager. Det er også forskjeller i tilfredshet med ute- og innearealer, relasjon mellom barn og voksne, informasjon, medvirkning, og vurdering av barnets utvikling. Den gjennomgående trenden er at tilfredsheten avtar på alle områder med barnehagens totale størrelse, målt i antall barn.

Private barnehager skårer totalt sett høyere enn kommunale barnehager i foreldreundersøkelsene, men resultatene viser små forskjeller mellom private og de kommunale barnehagene innen de forskjellige kategoriene. I 2020 skåret private barnehager høyere enn kommunale barnehager på 25 av totalt 29 spørsmål, blant annet er det høyere tilfredshet i private med barnehagens rammebetingelser, slik som leker, utstyr og inne- og utemiljø.

Av hovedkategoriene er det kategorien ute- og innemiljø som har størst differanse, hvor kommunale barnehager i gjennomsnitt skårer 4,0 og private barnehager i gjennomsnitt skårer 4,3.

Når det gjelder bemanningstettheten sier 3 av 4 at de er helt eller delvis enige i at bemanningstettheten er tilfredsstillende, og andelen som er misfornøyd med bemanningstettheten har hatt en nedgang fra 19 prosent i 2019 til 16 prosent i 2020. Den generelle tilfredsheten med bemanningstettheten er noe bedre i de private barnehagene enn i de kommunale. Videre ser vi at tilfredsheten med bemanningstetthet er størst blant foresatte med barn i de minste barnehagene. Der sier 83 prosent at bemanningstettheten er tilfredsstillende. Foresatte med barn i barnehager med mer enn 76 barn har lavest andel som finner bemanningstettheten tilfredsstillende (73 prosent).

Lavere kvalitet som følge av lavere bemanning gir ikke nødvendigvis mindre fornøyde foresatte. Bemanningstetthet er mindre synlig enn nye lokaler og fine lekeapparater.⁹¹ Dette kan føre til at enkelte aktører markedsfører seg innenfor synlige områder som for eksempel mattilbud med egen kokk.

Foresatte i private barnehager er i større grad fornøyd med mattilbudet enn foresatte med barn i kommunale barnehager. På dette spørsmålet scorer kommunale barnehager 3,4, mens private barnehager scorer 4,1.

De resterende spørsmålene i undersøkelsen har en marginal differanse på mellom 0 og 0,2 i gjennomsnitt mellom kommunale og private barnehager.

⁹¹ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Aksjonsgruppen for enkeltstående barnehager, 2019. «En barnehagesektor i endring. Hvilken betydning har fremveksten av barnehagekjedene?» TF-notat nr. 20/2019

4.4 Investering i barns fremtid

Driftstilskuddet til private barnehager fastsettes på bakgrunn av kommunens gjennomsnittlige kostnader i ordinær kommunal barnehage. Like økonomiske rammer er viktig for å gi alle barn likeverdig tilgang til barnehager, og likeverdig kvalitet i barnehagen.

Det er en samfunnsøkonomisk gevinst å satse på god kvalitet i barnehagen. Tidlig forebyggende tiltak vil dempe behovet for kompensierende tiltak i fremtiden. Studier viser at høy kvalitet på barnehagetilbudet kan fremme barns læring, sosiale liv og senere akademiske prestasjoner signifikant.⁹² En utbygging av barnehagetilbudet har hatt en positiv effekt på barnas videre utdanning og arbeidsmarkedstilknytning, særlig for utsatte barn og barn av mødre med lav utdanning.

Studier viser at satsinger i barnehagesektoren kan gi en samfunnsøkonomisk gevinst som er om lag ti ganger større enn kostnadene, men størrelsen avhenger av kvaliteten på barnehagetilbudet.⁹³ Barn som møter lite språkstimulering i hjemmet, kan utvikle et godt ordforråd og en god begrepsforståelse før skolestart med et barnehagetilbud med god kvalitet. Dette reduserer sannsynligheten for behov for språktiltak i skolen, spesielt for barn fra familier med lav inntekt og minoritetsspråklige barn.

En norsk studie som evaluerte gratis kjernetid i barnehager i Oslo fant at blant barn som har gått minst fire år i barnehagen, er det under 15 prosent som scorer bekymringsfullt lavt på kartleggingsprøven i lesing for 1. klasse. For barn som har gått null til to år i barnehage, var det nesten 40 prosent som scorer bekymringsfullt lavt.⁹⁴

⁹² Alvestad, M., Gjems, L., Myrvang, E., Storli, J. B., Tunglund, I. B. E., Velde, K. L. og Bjørnstad, E., 2019. «Kvalitet i barnehagen.» Rapport nr. 85, Universitetet i Stavanger. November 2019

⁹³ Meld. St. 19 (2015-2016) Tid for lek og læring. Kunnskapsdepartement

⁹⁴ Meld. St. 19 (2015-2016) Tid for lek og læring. Kunnskapsdepartement

5 Den økonomiske situasjonen til private barnehager

Utvalget er i mandatet bedt om å analysere den økonomiske situasjonen til private barnehager de siste fem årene. Analysen skal gi et bilde av økonomien for alle typer barnehager ut fra eierform, eierskap og størrelse.

Dagens finansieringsmodell for private barnehager, ulike eierformer, utvikling i eierskap og barnehagestørrelse er beskrevet i kapittel 3 i rapporten.

Utvalget beskriver i dette kapittelet flere elementer som påvirker den økonomiske situasjonen i private barnehager; driftsmargin, utbytte, egenkapital, gjeldsgrad og gevinstrealisering. I tillegg inneholder kapittelet en gjennomgang av kostnadene i private barnehager de siste fem årene.

5.1 Mål på lønnsomhet

Velferdstjenesteutvalget vurderer lønnsomheten i barnehagesektoren og bruker begrepet driftsmargin som et mål på dette. Begrunnelsen for bruk av driftsmargin er at dette gir

informasjon om hvor stor del av inntektene fra det offentlige som dekker ordinære driftskostnader knyttet til tjenesteproduksjon, og hvor stor del som kan brukes til andre formål, herunder utbetalinger til eiere og långivere.

Velferdstjenesteutvalget har også vurdert lønnsomhet i lys av resultatmargin, egenkapitalrentabilitet og totalkapitalrentabilitet.

I vurderingen av nivået på driftsmarginer, peker Velferdstjenesteutvalget på at dette må ta hensyn til både risiko og kapitalens omløpshastighet (kapitalintensiteten). Videre sier Velferdstjenesteutvalget at et fornuftig referansepunkt for driftsmarginene blant private leverandører av velferdstjenester, kan være gjennomsnittlig driftsmargin for ordinær næringsvirksomhet i fastlands-Norge. Driftsmarginen for sistnevnte var i perioden 2014-2018 på 6 prosent.

Velferdstjenesteutvalget peker videre på at risikoen vil være lavere for selskaper som driver for offentlig finansierte velferdstjenester enn for gjennomsnittet i norske selskaper fordi etterspørselen ofte er mer stabil og inntektsstrømmene sikrere. Private barnehager finansieres i all hovedsak gjennom kommunenes frie inntekter og foreldrebetaling. De gjennomsnittlige driftsmarginene for private barnehager bør derfor ifølge Velferdstjenesteutvalget ligge noe lavere enn for gjennomsnittet i norske selskaper.

Barnehagesektoren er arbeidsintensiv. I 2019 utgjorde personalkostnadene (lønn og pensjon) 81 prosent av driftsutgiftene i kommunale barnehager og 77,3 prosent i private barnehager.⁹⁵ Bemanning og lønnsnivå er derfor de viktigste elementene for sektorens kostnadsnivå. Kostnader til lokaler er en annen faktor som påvirker driftsmarginene. Bemanning, lønnsnivå, pensjonskostnader, sammensetning av arbeidskraft og kostnader til lokaler er beskrevet i rapportens kapittel 3.

5.2 Utvikling i driftsmargin og årsresultat

5.2.1 Driftsmargin

Velferdstjenesteutvalget fant at driftsmarginene i gjennomsnitt for private aktører i barnehagesektoren var mellom ca. 5 og 6 prosent i perioden 2014-2018, og konkluderer med at det er store variasjoner i driftsmarginer blant de private barnehagene, samt at det er stor andel med høye driftsmarginer.⁹⁶ BDO har gjort lignende funn.⁹⁷ Fra 2007-2016 har driftsmarginen for de private barnehagene totalt ligget mellom 5 og 7 prosent. BDO vurderer dette som et normalt nivå sammenlignet med andre tjenesteytende bransjer.

Et flertall (9 av 11) i Velferdstjenesteutvalget vurderer at rimelig driftsmargin for forventet normalfortjeneste for produsenter av offentlig finansierte velferdstjenester er i størrelsesorden 3-5 prosent. Et mindretall (2 av 11) mener driftsmarginer på dette nivået er høyt. Analysene viser at 41 prosent av barnehagene har en driftsmargin på under 2 prosent, 21 prosent har mellom 2 og 6 prosent, mens 39 prosent har en driftsmargin på over 6 prosent (tall fra 2018).

Utvalget registrerer at BDO og Velferdstjenesteutvalget gjør ulike vurderinger av hvilket nivå som kan regnes som rimelig eller normal driftsmargin i barnehagesektoren.

Disse økonomiske analysene er basert på regnskap i private barnehager før innføringen av nye, lovfestede krav til pedagog- og bemanningstetthet. Dette betyr at hverken utgiftene til økt bemanning og antall barnehagelærere for private barnehager eller økte tilskudd som følge av økte kostnader i kommunale barnehager er med.

Velferdstjenesteutvalget peker på at driftsmarginen varierer mellom ulike eierformer i de private barnehagene og viser at større norske konsern har klart høyere driftsmarginer enn øvrige eiergrupper, og de laveste driftsmarginene er i ideelle barnehager.

⁹⁵ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjørn, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

⁹⁶ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

⁹⁷ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren.» Rapport 7. mai 2018

En utvikling som gjør det utfordrende å sammenligne driftsmarginer i barnehagene er private barnehagers utgifter til husleie. En høy husleie vil redusere driftsmarginen, men betyr ikke nødvendigvis at pengene går ut av konsernet. Enkelte aktører har solgt ut eiendomsmassen til eget eiendomsselskap i samme konsern. Telemarksforskning viser at barnehager definert som eiere av byggene de driver i, har høyere driftsmarginer enn de som leier.⁹⁸ Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.4.4.

5.2.2 Årsresultat

Telemarksforskning analyserer årsresultatene i de private barnehagene. Årsresultatet utgjør driftsresultatet/marginen minus renter og skatter. Telemarksforskning⁹⁹ finner at 34,1 prosent av de private ordinære barnehagene gikk med underskudd i 2019 og at årsresultatet varierer med ulikt eierskap. Av barnehagene som eies av ideelle gikk 41 prosent med underskudd i 2019. Blant personlige næringsdrivende var det kun 18 prosent som gikk med underskudd i 2019. Blant norskeide konsern (små og store), utenlandske konsern og selvstendige aksjeselskaper var andelen med underskudd mellom 26 og 30 prosent.

Hvert år er det en andel av de private barnehagene som går med underskudd. Utvalget har innhentet tall fra Telemarksforskning¹⁰⁰ over denne utviklingen, for å se nærmere på hva som kjennetegner disse barnehagene.

Tabell 5.1 og tabell 5.2 viser henholdsvis antall og andel barnehager med underskudd gruppert etter virksomhetskategori (Telemarksforskning presiserer at det på virksomhetskategoriene er gjort mindre justeringer sammenlignet med kategoriseringen i rapporten *Kostnader i private barnehager 2019 (2021)*).

Rapporten viser at konsernene har flere barnehager med overskudd i alle år, men samtidig har de ikke færre barnehager med underskudd i alle år. Konsernene vil ha bedre forutsetninger for å opprettholde barnehager med negativt resultat ettersom de har mulighet til å kryss-subsidiere driften. Samtidig påpeker Telemarksforskning at de kategoriene som skiller seg ut med en relativt stor andel barnehager med negative resultater, omfatter ganske få barnehager. Det må derfor tas høyde for noe tilfeldig

⁹⁸ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjørn, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

⁹⁹ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjørn, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

¹⁰⁰ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Barnehager med underskudd.» Notat 15.05.2021

variasjon og ikke tolke alle forskjeller i økonomiske resultater som en direkte konsekvens av forskjeller i eierskap.

Tabell 5.1 Antall barnehager med underskudd, gruppert etter virksomhetskategori

	Norskeide små konsern	Norskeide større konsern	Ideelle	Selvstendige aksjeselskaper	Utenlandskeide konsern	Skiftet kategori
Antall barnehager	113	414	1 037	380	89	374
Overskudd alle år	40	186	181	79	35	117
Underskudd 1 år	26	100	281	106	19	103
Underskudd 2 år	19	60	294	104	10	88
Underskudd 3 år	16	31	166	58	11	42
Underskudd 4 år	7	21	78	28	8	17
Underskudd 5 år	5	16	37	5	6	7
Negativt summert resultat i fem år	38	105	281	95	32	113
Antall 2015, men ikke registrert alle år (etter eier 2015)	10	11	45	46	1	

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Barnehager med underskudd.» Notat 15.05.2021

Tabell 5.2 Andel barnehager med underskudd, gruppert etter virksomhetskategori

	Norskeide små konsern	Norskeide større konsern	Ideelle	Selvstendige aksjeselskaper	Utenlandskeide konsern	Skiftet kategori
Overskudd alle år	35,4%	44,9%	17,5%	20,8%	39,3%	31,3%
Underskudd 1 år	23,0%	24,2%	27,1%	27,9%	21,3%	27,5%
Underskudd 2 år	16,8%	14,5%	28,4%	27,4%	11,2%	23,5%
Underskudd 3 år	14,2%	7,5%	16,0%	15,3%	12,4%	11,2%
Underskudd 4 år	6,2%	5,1%	7,5%	7,4%	9,0%	4,5%
Underskudd 5 år	4,4%	3,9%	3,6%	1,3%	6,7%	1,9%
Negativt summert resultat i fem år	33,6%	25,4%	27,1%	25,0%	36,0%	30,2%
Antall 2015, men ikke registrert alle år (etter eier 2015)	8,1%	2,6%	4,2%	10,8%	1,1%	

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Barnehager med underskudd.» Notat 15.05.2021

Utvalgets oppsummering av tabellene over er at for både ideelle barnehager, selvstendige aksjeselskaper og større norskeide konsern hadde 1 av 4 barnehager negativt resultat i 5 årsperioden 2015-2019 sett under ett. Både små norskeide og utenlandskeide konsern skiller seg litt ut ved at 1 av 3 barnehager hadde negativt resultat i samme 5 årsperioden. Telemarksforskning viser at personlig næringsdrivende hadde det høyeste netto

årsresultatet i 2019 (5,7 prosent), mens ideelle barnehager hadde lavest årsresultat på 0,7 prosent.¹⁰¹ De øvrige eierskapene hadde et årsresultat mellom 2,1 og 3,3 prosent.

Årsresultatet gruppert etter størrelse på barnehagen viser at det i 2019 var de minste barnehagene (under 38 plasser) som hadde de høyeste årsresultatene. Dette står i motstrid til resultatene de siste årene der de minste barnehagene hadde de dårligste resultatene i perioden 2014-2018. Telemarksforskning forklarer dette med at det ble gitt ekstra tilskudd til små private barnehager i forbindelse med innføringen av bemanningsnormer. Tilskuddsordningen er nå avviklet.

Sett bort fra de minste barnehagene, var det de store barnehagene (over 92 plasser) som hadde det høyeste årsresultatet i 2019. Telemarksforskning finner at netto overskudd i private ordinære barnehager er synkende over tid og utgjør i 2019 1,96 prosent av den totale finansieringen av sektoren. Ideelle barnehager lå klart under dette med 0,7 prosent.

Analysene viser ulik lønnsomhet mellom de private barnehagene. Telemarksforskning vurderer om det er selve finansieringsmodellen eller egenskaper ved den enkelte barnehage som har betydning for lønnsomheten.¹⁰² Telemarksforskning peker på ulike årsaker til lønnsomhetsforskjeller gjengitt i Velferdstjenesteutvalgets rapport¹⁰³

Det kommunale tilskuddet varierer på tvers av kommuner.

Personalsammensetningen varierer, enten fordi bemanningen pr. barn varierer eller fordi ansiennitet og utdanningsbakgrunn varierer.

Lønns- og pensjonskostnader er ulike mellom barnehager.

Administrasjonskostnadene er ulike. Større barnehager og konsern kan for eksempel ha mulighet til å ta ut stordriftsfordeler i alt fra regnskap, personaladministrasjon til kompetanseutvikling.

Andre egenskaper ved barnehagene: alder på barnehagene, alder på barna og størrelse.

Barnehager som ligger i områder med få barn kan ha smådriftsulemper.

Velferdstjenesteutvalget refererer videre Telemarksforskings hovedfunn¹⁰⁴

¹⁰¹ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjørn, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

¹⁰² Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Økonomiske resultater i private barnehager. Hvilken betydning har tilskuddsmodellen.» TF-notat nr. 18/2018

¹⁰³ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

¹⁰⁴ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

Høyt kommunalt tilskuddsnivå gir høyere overskudd på kort sikt. For kjedebarnhager (omtalt over som konsern) gjelder dette også på lengre sikt.

Overskuddene varierer med eierform, ved at barnehager eid av kjeder har høyere overskudd enn andre barnehager.

Det er ingen systematisk forskjell i overskudd mellom foreldreeide barnehager og enkeltstående barnehager eid som aksjeselskap.

Det samme mønsteret gjelder for bemanningsgraden, hvor kjedebarnhagene skiller seg ut med flere barn pr. voksen.

Nyere barnehager har høyere overskudd enn gamle barnehager. Effekten er tydeligst for de aller nyeste barnehagene.

Store kjedebarnhager har bedre økonomiske resultater enn små og mellomstore barnehager. De minste enkeltstående barnehagene har svakere økonomiske resultater enn mellomstore og store barnehager.

Høyere andel barn i alderen 0–2 år gir i gjennomsnitt høyere overskudd, men en gjennomsnittlig andel små barn ser også ut til å være kostnadseffektivt.

Telemarksforskning påpeker også i sin analyse at det fortsatt er en stor uforklart variasjon i økonomiske resultater i sektoren. Velferdstjenesteutvalget foretok egne analyser av årsaker til lønnsomhetsforskjeller, og fant i hovedsak de samme trendene som Telemarksforskning.¹⁰⁵

5.3 Disponering av årsresultat

Barnehager som avslutter regnskapet med et overskudd, kan bruke dette på to måter. Enten utbetales overskuddet som utbytte til eierne av barnehagen eller det blir overført barnehagens egenkapital. Utbytte kan være rent utbytte til eier eller konsernbidrag. Overføres midlene til egenkapital vil dette kunne brukes til styrking av barnehagens likviditet eller benyttes til finansiering av anskaffelser til barnehagen senere.

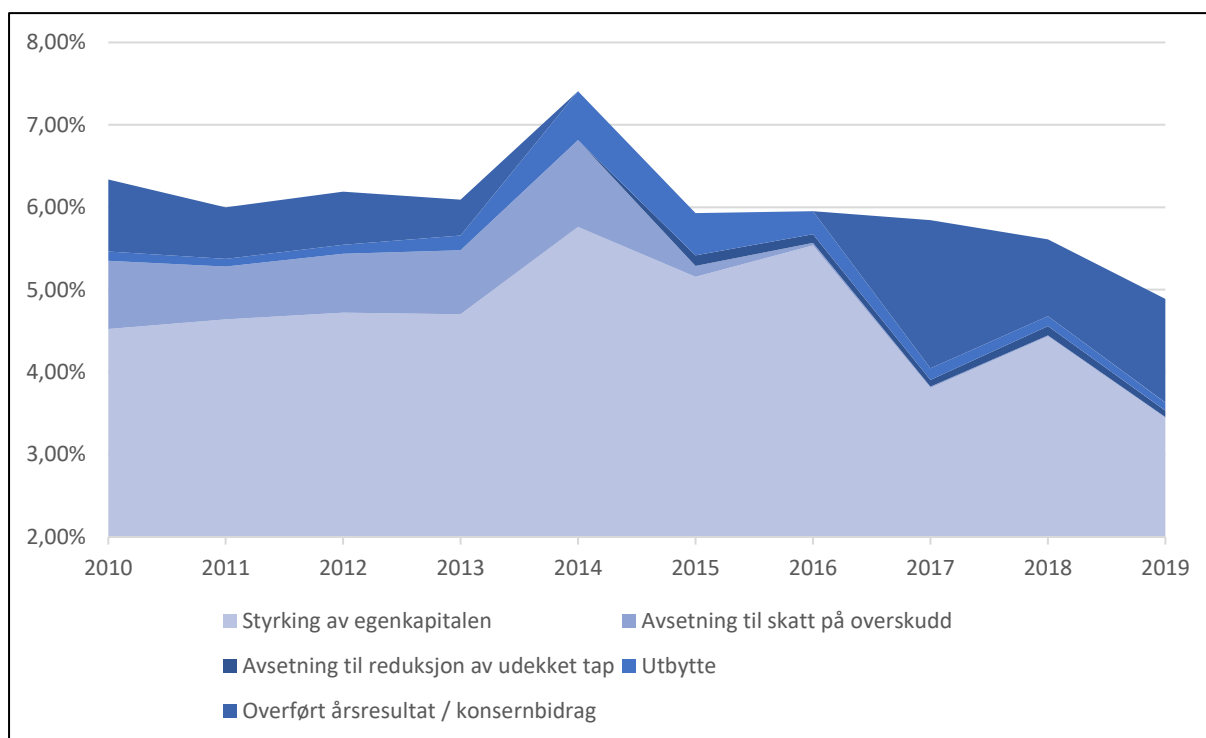
Når det gjelder disponering av overskudd, viser Telemarksforskning¹⁰⁶

Det meste av sektorens overskudd settes av til styrking av egenkapitalen i barnehagene, totalt 3,45 % av inntektene i 2019. Samtidig er det i denne posten vi ser effekten av at årsresultatene er svakere enn året før. Konsernbidraget er økt noe mens de andre postene er tilnærmet uendret. Fra 2014 til 2016 eksisterte ikke denne posten, og beløpene ser ut til å ha blitt ført som styrking av egenkapital.

¹⁰⁵ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

¹⁰⁶ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjørnu, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

Figuren under viser disponering av regnskapsført overskudd i ordinære barnehager unntatt enkeltpersonforetak i prosent av totale inntekter i barnehager med overskudd.



Figur 5.1 Disponering av regnskapsført overskudd i ordinære barnehager, unntatt enkeltpersonforetak. Prosent av totale inntekter i barnehager med overskudd N=1549

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

5.3.1 Utbytte

I perioden 2015-2019 har utbetalingene til utbytte blitt redusert fra 196 mill. kroner til 111 millioner kroner, en nedgang på 43 prosent. Dette vises i tabell 5.3.

Av det totale utbyttet på 111 millioner kroner i 2019 utgjorde overskudd, inkludert godtgjørelsen for eiers arbeidsinnsats i enkeltpersonforetak, 92 millioner kroner. Nedgangen påvirker nær alle private organisasjonsformer, unntaket er stiftelser, som øker utbytteutbetalingene i 2019 i forhold til tidligere år. Barnehager som er foreldreieiet eller drevet av kvinne- og familieforbund/ sanitetsforening har ikke tatt ut utbytte, til tross for positivt årsresultat.

De som tar ut størst utbytte er enkeltpersonforetak og konsern/aksjeselskap. Disse to organisasjonsformene sto for 97 prosent av utbetalingene av utbytte i 2019, mot 87 prosent i 2015, og enkeltpersonforetak alene sto for 83 prosent i 2019. Den høye utbetalingen av utbytte til enkeltpersonforetak skyldes i stor grad at eierne ikke er lønsmottakere i denne typen virksomheter. De lave lønnskostnadene medfører et høyere positivt årsresultat enn for de andre organisasjonsformene. Eiers lønn,

feriepenger, sykepenger, pensjonssparing og forsikringer dekkes inn på annen måte, blant annet ved utbytte.

Tabell 5.3 Disponering av positivt årsresultat i private barnehager, etter eierform (1 000 kr)

	Overført til eier (utbytte)				
	2015	2016	2017	2018	2019
I alt	195 983	165 106	133 800	111 654	111 233
Menighet/trossamfunn	2 297	325	300	300	200
Stiftelse	26	906	987	1 042	1 142
Foreldre-eiet	-	-	-	-	-
Kvinne- og familieforbund/sanitetsforening	-	-	-	-	-
Bedriftsbarnehage	3 745	2 412	2 331	3 491	1 673
Pedagogisk/ideologisk organisasjon	1 265	450	-	-	275
Enkeltperson	127 638	122 127	109 432	94 054	92 193
Studentsamskipnad	1 396	954	-	-	-
Konsern/aksjeselskap	42 747	37 933	20 749	12 766	15 750
Annet/uspesifisert	16 869	-	-	-	-

Kilde: Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 12412: Disponering av positivt årsresultat i private barnehager, etter eierform

5.3.2 Egenkapital og egenkapitalavkastning

Den senere tid har de private barnehagene opparbeidet seg en betydelig egenkapital. I 2016 var den totale egenkapitalen på rett under 4 milliarder kroner. Fra 2007 til 2016 har egenkapitalen bygd seg opp med i gjennomsnitt 400 mill. i året. I samme periode har særlig én aktør blant de seks største aktørene hatt en stabil og tydelig høyere vekst i opptjent egenkapital sammenlignet med andre.¹⁰⁷

Barnehagesektoren er en sektor som oppfattes som en bransje med lav risiko, da den i stor grad er skjermet for svingninger i det finansielle markedet. Samtidig er det variasjoner i tilskudd mellom kommuner og mellom år i samme kommune. Uforutsigbarhet knyttet til innføring av nye reguleringer av private barnehager, kan øke risikoen for driften av private barnehager.

Egenkapitalavkastning er avkastning på investert og opptjent kapital. BDO bruker dette som ett av lønnsomhetsmålene i sin analyse. De viser til at dette er en måleparameter som er mye brukt og internasjonalt anerkjent.

Selv om man i de senere år har sett en nedgang i egenkapitalavkastningen, kan man delvis forklare dette med en oppbygning av egenkapital. Sammenligner man egenkapitalavkastningen med hovedindeksen på Oslo Børs i perioden 2007-2016, ser

¹⁰⁷ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren.» Rapport 7. mai 2018

man at egenkapitalavkastningen har vært svært høy. Den årlige avkastningen på Oslo Børs har i gjennomsnitt ligget på 8,4 prosent, mens den gjennomsnittlige årlige egenkapitalavkastningen for private barnehager har ligget på 28,3 prosent i samme periode. BDO konkluderer i sin rapport at hensyntatt risiko, er dermed egenkapitalavkastningen i private barnehager svært god.¹⁰⁸

Velferdstjenesteutvalget¹⁰⁹ er delt i spørsmålet om egenkapitalavkastning er et godt mål for å vurdere lønnsomhet i sektoren.

Et flertall i Velferdstjenesteutvalget vurderer at egenkapitalrentabiliteten egner seg dårlig til å sammenligne foretak med ulik egenkapitalandel. De peker på at den bokførte egenkapitalen er lavere enn den reelle egenkapitalen, og at dette kan gi en betydelig overvurdering av egenkapitalrentabiliteten. Samtidig mener de driftsmarginer er det mest relevante lønnsomhetsmålet.

Flertallet i Velferdstjenesteutvalget trekker videre frem at

Høy oppkjøpsaktivitet, interesse fra utenlandske investorer og store salgsgevinster og goodwillbeløp indikerer imidlertid at investeringer i velferdssektorene i Norge er lønnsomme. Det samme flertallet i Velferdstjenesteutvalget utelukker derfor ikke at det realiseres meravkastning utover normalavkastning (superprofitt) hos aktører i de ulike velferdssektorene, men argumenterer at det ikke er mulig å anslå størrelsen på denne presist nok ved å anvende standardmetoder for beregning av superprofitt på eksisterende regnskapsdata uten omfattende justeringer.

Et mindretall (2 av 12) i Velferdstjenesteutvalget mener

Avkastning på egenkapital er det mest relevante tilgjengelige nøkkeltall for å vise hvor lønnsomt det er å investere i sektoren.

Mindretallet i Velferdstjenesteutvalget begrunner dette med at behovet for kapital i velferdssektoren er lavt og da vil selv lave driftsmarginer gi høy avkastning på egenkapitalen. Det blir derfor misvisende å sammenligne driftsmargin mellom sektorer med ulikt kapitalbehov.

5.4 Gjeldsgrad

Samtidig som det er akkumulert opp store verdier i egenkapital, er det fortsatt høy gjeldsgrad i bransjen. Det pekes på særlig to faktorer som årsak til den høye andelen gjeld.

¹⁰⁸ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren.» Rapport 7. mai 2018

¹⁰⁹ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

Den ene er at mange barnehager eier barnehagebygget og eiendommen selv. Det andre er at risikoen anses som lav i sektoren, noe som gir aktørene tilgang på finansiering gjennom i hovedsak banklån, men også gjennom obligasjonslån.¹¹⁰ Regjeringen har hatt på høring et forslag om det bør innføres forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, eller om andre typer lån, slik som obligasjonslån, bør være tillatt.

I BDOs rapport *Kapitalstruktur i private barnehager for Kunnskapsdepartementet (2018)* fremkommer det at 86,5 prosent av barnehagene i bransjen har en akkumulert gjeldsgrad på 75 prosent eller lavere (klassifisert som tilfredsstillende etter proff forvalt modellen).¹¹¹ Det vises til tabell 3.10 i kapittel 3.4.4.3.

Tabell 5.4 Vurderingsintervaller for gjeldsgrad benyttet av analyseselskapet Proff Forvalt

Gjeldsgrader	Fra	Til
Meget god	0%	< 50%
God	50%	66,66%
Tilfredsstillende	66,67%	87,4%
Svak	87,5%	95,0%
Ikke tilfredsstillende	> 95%	

Kilde: BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Kapitalstruktur i private barnehager for Kunnskapsdepartementet.» Notat 22. oktober 2018

Når det gjelder rentedekningsgraden har både de store aktørene og de mindre aktørene et nivå som ligger innenfor det man betrakter som sunn økonomi. Rapporten *Private barnehagers adgang til å stifte gjeld (2018)* viser risiko med ulike typer låneopptak. Generelt pekes det på en sammenheng mellom gjeldsgrad og konkursrisiko. Gjennomgangen viser at låneopptak kan være en rasjonell strategi sett fra eieren av den private barnehagens side.¹¹²

Velferdstjenesteutvalget viser at gjeldsandelen i private barnehager i gjennomsnitt er på 84 prosent og at sum gjeld i aksjeselskaper i denne sektoren var på nesten 17 mrd. kroner i 2018. Gjelden har vokst over tid. To store konsern sto for om lag 40 prosent av denne gjelden. Det påpekes at høye rentekostnader sammenlignet med inntjeningen øker sannsynligheten for at selskaper kan komme i økonomiske vanskeligheter. Samtidig sier Velferdstjenesteutvalget at dersom man sammenligner sektoren med

foretak som eier bygg og tomter selv, er ikke barnehager betydelig mer gjeldsfinansiert i snitt enn driftsforetak med bygg og tomter i de andre sektorene.

¹¹⁰ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren.» Rapport 7. mai 2018

¹¹¹ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Kapitalstruktur i private barnehager for Kunnskapsdepartementet.» Notat 22. oktober 2018

¹¹² Bjerkan, G., på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Private barnehagers adgang til å stifte gjeld.» Rapport 2018

5.5 Gevinstrealisering

Det tas ikke ut mye utbytte i barnehager organisert som aksjeselskap eller i konsern (kapittel 5.3.2). BDO finner at salg av barnehager er den metoden for gevinstrealisering som er mest utstrakt i barnehagebransjen. Godkjenning til å drive barnehage med vedtak om tilskudd har stor verdi, og er en sikker inntektskilde gitt at barnehagen klarer å fylle alle plassene. En annen faktor som driver opp prisen på barnehager, kan være at eiendommene har en høyere reell verdi enn det som er bokført verdi i barnehagens balanser på grunn av norske regnskapsregler. BDO viser videre i sin rapport til at det er vanskelig å holde oversikt over selskapenes disposisjoner av gjeld og egenkapital. Dette gjelder særlig ved salg av virksomheter, noe som gir muligheter for gevinstrealisering.¹¹³

Velferdstjenesteutvalget har dokumentert at lønnsomheten i barnehagesektoren samlet er på nivå med annet norsk næringsliv. Samtidig er det relativt lav risiko knyttet til driften, fordi så stor andel av inntektene kommer fra offentlige tilskudd. Isolert sett tilsier det lavere avkastningskrav for eiere av private barnehager enn annet norsk næringsliv.

Velferdstjenesteutvalget peker på at flere barnehagekjeder har tatt ut gevinst de senere årene gjennom å skille ut og selge eiendom, i kombinasjon med inngåelse av husleieavtale mellom driftsselskapet og eiendomsselskapet. De gir også flere eksempler på gevinstrealisering ved salg, og skriver videre at de vanskelig kan se gode måter å forhindre at gevinster realiseres ved salg av barnehager. På det grunnlaget foreslår Velferdstjenesteutvalget heller ikke særskilte regler for uttak av verdier ved salg av virksomheter innenfor velferdssektorene.

I lys av dette mener Velferdstjenesteutvalget at det er gode grunner til at alle barnehager skal organiseres som egen rettssubjekter med forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt.¹¹⁴ Velferdstjenesteutvalget omtaler at eget rettssubjekt ville medført enklere kontroll av økonomiske midler, større grad av offentlig tilgjengelig informasjon, unngå spesiell lovregulering i egen sektorlov samt tilfredsstillende eventuelle krav i EØS-regelverket. Velferdstjenesteutvalget vil likevel ikke gi en generell anbefaling om å stille krav til organisering av virksomheten i egne selskaper, men mener at det som et minimum bør innføres strengere krav om regnskapsmessig skille for hver barnehage.¹¹⁵

¹¹³ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren.» Rapport 7. mai 2018

¹¹⁴ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

¹¹⁵ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

5.6 Kostnader i private barnehager (2015-2019)

Tallmaterialet i denne delen er basert på Telemarksforskning sin rapport *Kostnader i barnehager 2019 (2021)*. Rapporten analyserer kostnadsutviklingen i kommunale-, private- og familiebarnehager. Totalt inngår 2 840 private barnehager i tallmaterialet, fordelt på 2 425 ordinære barnehager og 415 familiebarnehager.

Utvalget har valgt å se på kun de ordinære barnehager, gitt avgrensningen i kapittel 2.4.

I grove trekk består private barnehagers kostnader av personalkostnader, avskrivninger og husleie samt andre driftskostnader. Den største kostnadsposten i private barnehager er personalkostnader (78 prosent i 2019). Avskrivninger/husleie og andre driftskostnader utgjør henholdsvis 6,3 prosent og 13,5 prosent av kostnadene. Netto finanskostnader utgjør 1,1 prosent.

Kostnadsnivået pr. plass i private barnehager varierer. Telemarksforskning skriver

Selv om det er store forskjeller mellom ytterpunktene, så viser våre tall at halvparten av barnehagene ligger mellom 140 000 kroner og 155 000 kroner.¹¹⁶

Antall plasser i barnehagen har betydning for kostnadsnivået. Telemarksforskning har sortert de ordinære private barnehagene i omtrent like store grupper og finner at små barnehager har høye kostnader pr. plass sammenlignet med større barnehager, og at dette i all hovedsak er knyttet til personalkostnadene.

Tabell 5.5 Kostnader pr. plass i ordinære private barnehager kategorisert etter størrelse

	Små (under 38 plasser)	Halvsmå (38-64 plasser)	Halvstore (65-92 plasser)	Store (over 92 plasser)	Nasjonale tall
Sum	128 328	121 382	119 006	111 103	116 833
personalkostnader					

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjørnu, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

Telemarksforskning finner videre at kostnader pr. plass i ordinære private barnehager er høyere i små kommuner enn i store kommuner. Variasjonen knytter seg hovedsakelig til høyere personalkostnader hos private barnehager i små kommuner.

Dersom man grupperer private barnehager etter type eierskap, finner man også variasjon i kostnadsnivå. Telemarksforskning viser at sum kostnader ikke varierer noe særlig mellom gruppene, men innenfor kostnadskategoriene er det variasjoner. Konsern skiller seg fra enkeltstående barnehager med lave personalkostnader og høye kostnader til

¹¹⁶ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjørnu, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

avskrivninger/husleie. Telemarksforskings analyser rundt eiendom, herunder leie og eie, er omtalt i kapittel 3.4.4.

Tabell 5.6 Kostnader pr. plass i ordinære private barnehager

	Selvstendige aksjeselskap	Personlig næringsdrivende o.l.	Private barnehager eid av ideelle foretak eller foreninger	Norsk-eide små konsern	Norsk-eide større konsern	Utenlandsk-eide konsern
Sum personal-kostnader	122 416	120 111	125 269	115 122	108 553	104 449
Avskrivninger/husleie	8 234	7 253	5 933	9 747	12 246	15 355

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

I tabellen under vises kostnadsnivåene ved ordinær drift for store og små barn fordelt på kommunale og private barnehager (familiebarnehager er i denne fremstillingen holdt utenfor).

Videre er avskrivninger, husleie, netto finansposter og skattekostnader trukket ut, da de kommunale barnehagene i liten grad belastes med disse utgiftene. Flere av kommunene i utvalget fører disse kostnadene på andre tjenesteområder i sine regnskap.

Tabell 5.7 Kostnader i kroner pr. heldagsplass i 2019 etter barnehagetype

Barnehage	Driftskostnad pr. heldagsplass 2019, tall i hele kr	
	Store barn- 3-6 år	Små barn- 0-2 år
Privat	133 617	269 692
Kommunal	152 206	321 815

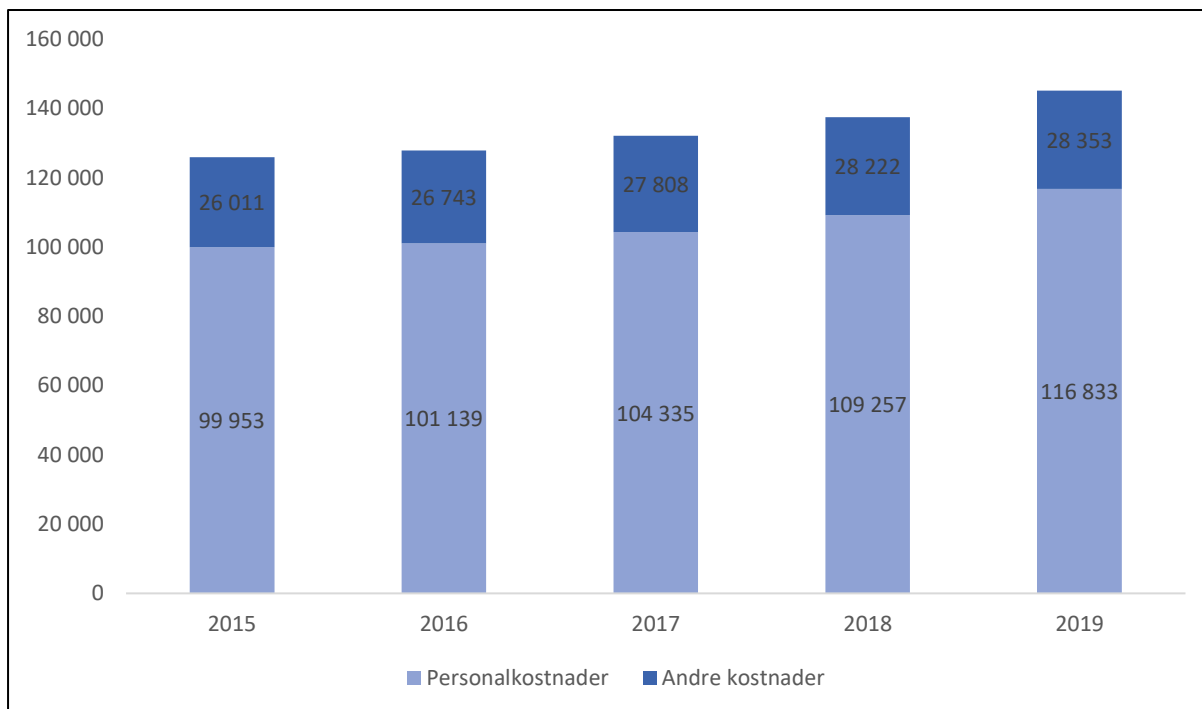
Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

Av tabellen fremkommer det at kostnadsforskjellene pr. plass er betydelige. Telemarksforskings forklaring av kostnadsforskjellene er omtalt i kapittel 3.4.

5.6.1 Kostnadsutvikling 2015-2019

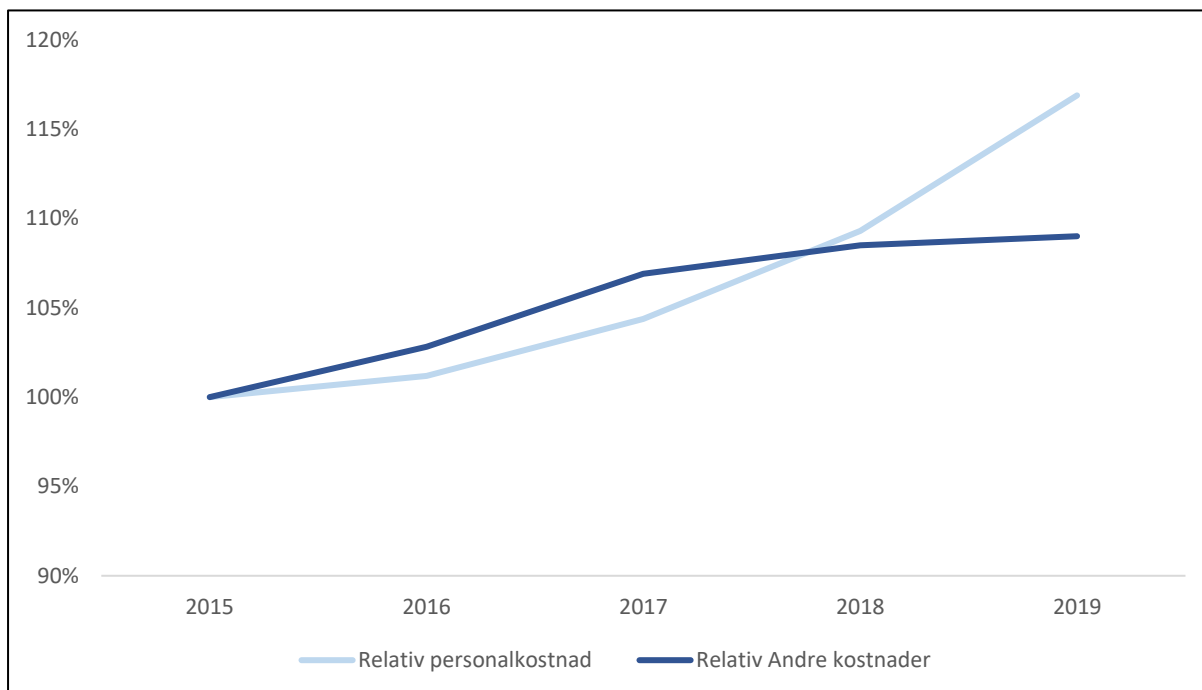
Siden 2015 har driftskostnadene for store barn pr. heltidsplass utviklet seg forskjellig mellom kommunale og private barnehageplasser. I 2015 var kostnaden relativt lik, men kostnadsøkningen i private barnehager viser en lavere stigningstakt enn i de kommunale.

Kostnadsveksten i de kommunale plassene er også høyere enn deflatoren i perioden, noe som også har betydning for etterslepet i finansieringen av private barnehager.



Figur 5.2 Kostnadsutvikling pr heltidsplass i ordinære private barnehager, 2015-2019 (kroner)

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021



Figur 5.3 Relativ kostnadsutvikling pr. plass, private barnehager 2015-2019, basisår 2015=100

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

De to figurene viser med all tydelighet at personalkostnadene utgjør den største utgiftsposten, og at den er stabilt økende. Andre kostnader har økt med ca. 10 prosent i perioden, og flater ut fra 2018 til 2019.

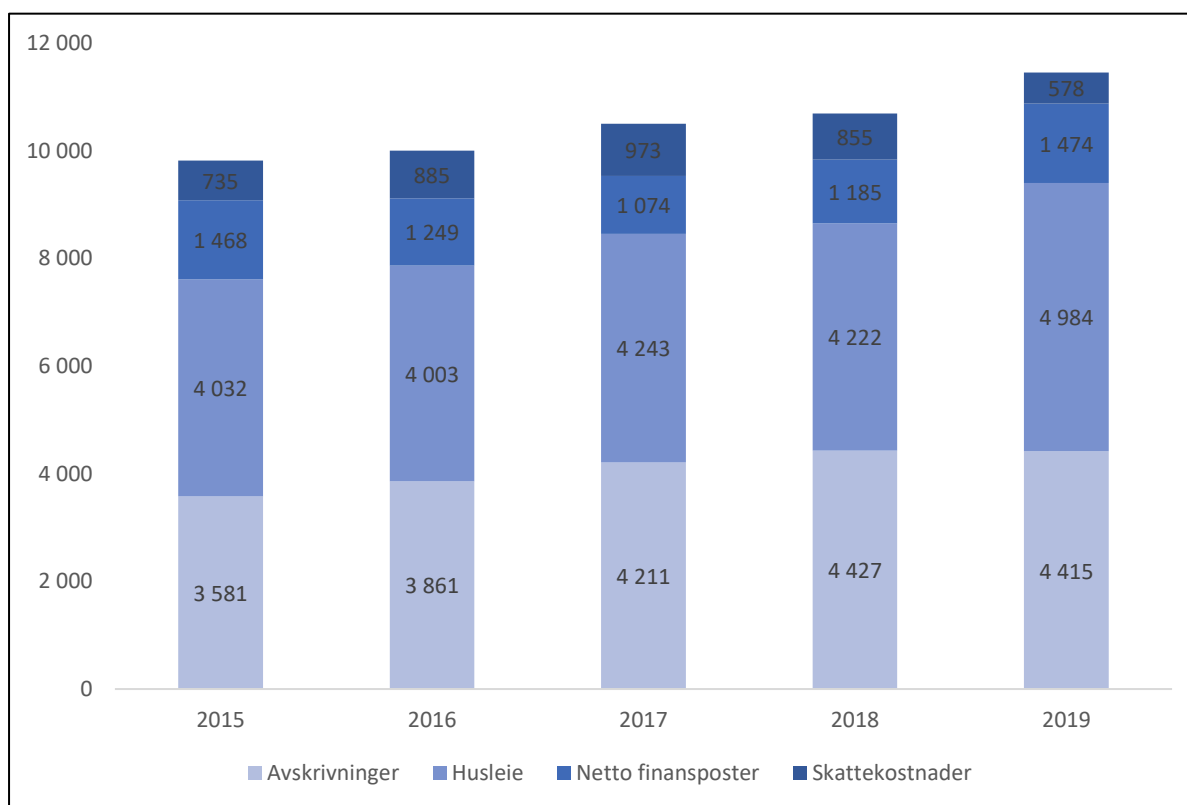
5.6.1.1 Kapital- og finanskostnader

Kapital- og finanskostnader er en del av samleposten andre kostnader (ikke andre driftskostnader) for private barnehager og er delt i fire komponenter; avskrivninger, husleie, netto finansposter og skattekostnad. Alle disse kostnadene trekker midler ut av den ordinære driften og påvirker driftsmarginene negativt. Til sammen utgjorde dette 8 prosent av kostnadene til ordinær drift i 2019.¹¹⁷

Avskrivningskostnadene har økt fra 2015 til 2019. Fra 2018 til 2019 reduseres imidlertid avskrivningene noe. Husleie er den største kapital- og finansutgiften frem til 2018, der den kommer ut likt med avskrivningene.

I 2019 øker husleiekostnadene kraftig igjen. Eiendom, herunder leie og eie og variasjon i kostnader, er omtalt i kapittel 3.4.4.

Nettofinanskostnadene avtar i starten av perioden for deretter å stige til samme nivå igjen i 2019.



Figur 5.4 Utvikling i kapital- og finansutgifter pr. heltidsplass fra 2015 til 2019 i ordinære private barnehager (kroner)

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

¹¹⁷ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

5.7 Transaksjoner med nærstående

Telemarksforskning¹¹⁸ kartlegger omfanget av transaksjoner med nærstående med grunnlag i resultatregnskap 2019. Lønn/honorarer/utbytte til eier utgjør det største totalbeløpet med 440 millioner kroner (534 299 kroner pr. barnehage). Husleie utgjør 324 millioner kroner (649 370 kroner pr. barnehage) og administrasjon/felleskostnader 299 millioner kroner (573 642 kroner pr. barnehage).

Konsernbidrag beløper seg til totalt til 99 millioner kroner, men utgjør 848 920 kroner pr. barnehage.

Ikke alle poster som sannsynligvis dreier seg om transaksjoner med nærstående er rapportert med noteopplysninger. For eksempel er det bare rundt halvparten av barnehagene som har overført midler til konsernbidrag som har beskrevet dette som transaksjon med nærstående med tilhørende forklaring. Dette kan være en konsekvens av at det ikke er krav til slike noteopplysninger for virksomheter som fører regnskap etter kravene for små foretak.

5.8 Utvalgets oppsummering av den økonomiske situasjonen

Utvalget viser til at den økonomiske situasjonen for private barnehager varierer. De siste årene er det årlig en stor andel av de private barnehagene som går med underskudd.

Utvalget viser til at lønnsomheten i private barnehager er fallende over tid. Særlig ser det ut som om bemannings- og pedagognormene påvirker den økonomiske situasjonen.

Utvalget har hatt tilgjengelige tall på driftsmarginer til og med 2019. På grunn av det toårige etterslepet vil tilskuddene i mange kommuner stige i 2020 og fremover, når kommunens økte kostnader for å oppfylle de nye normene blir inkludert i tilskuddsgrunnlaget. Dette vil etter utvalgets oppfatning kunne bedre den økonomiske situasjonen i de private barnehagene.

Utvalgets flertall mener gjennomgangen i dette kapitlet viser at kjedebarnhagene har vært i en god økonomisk situasjon med solide driftsmarginer over mange år og mulighet til å bygge opp egenkapital. Kjedebarnhagene har i større grad enn enkeltbarnehager også en finansiell stilling som gir mulighet til å utvide virksomheten gjennom oppkjøp av andre barnehager.

¹¹⁸ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

Flertallet mener videre at lønnsomheten i sektoren er god, og for mange av aktørene for høy, uavhengig av om man legger egenkapitalavkastning eller driftsmargin til grunn.

Flertallet merker seg at mange av aktørene med de høyeste driftsmarginene og egenkapitalavkastningen også har betydelig transaksjoner med nærstående, både gjennom leieavtaler og kjøp av administrasjon. Dette, sammen med manglende balanse, gjør at den økonomiske situasjonen for sektoren i noen grad er vanskelig å analysere presist, både i forbindelse med dette arbeidet, men også for myndigheter som skal føre tilsyn med at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode.

Utvalgets mindretall mener lønnsomheten i barnehagesektoren nærmer seg kritisk svak. I likhet med et klart flertall i Velferdstjenesteutvalget, mener mindretallet at analyser av egenkapitalavkastning gir et skjevt bilde av sektoren.

Mindretallet mener lønnsomheten må vurderes etter resultatgrad, fordi resultatgraden tar høyde for alle kapitalkostnadene og kapitaltilskuddet, og ikke bare kapitaltilskudd og avskrivninger, slik som driftsmargin gjør. I tillegg tar resultatgrad høyde for skatt til det offentlige.

Barnehager i kommuner med lave tilskudd, barnehager med få barn og barnehager kategorisert som ideelle er etter mindretallets oppfatning i den vanskeligste økonomiske situasjonen med lave driftsmarginer.

6 Fordeler og ulemper med dagens finansieringssystem

6.1 Ny tid

Barnehagesektoren har siden barnehageforliket og frem til begynnelsen av 2010-tallet vært i en oppbyggingsfase. De siste årene har det blitt bygget færre nye barnehager, og barnetallene er på vei ned.

Sektoren er nå i en situasjon med full barnehagedekning, rammefinansiering og nasjonale normer for bemanning. Utvalget mener de økonomiske virkemidlene for og styringen av barnehagene må tilpasses en ny tid.

Utvalget legger til grunn at denne delen av velferdssystemet fortsatt skal ha innslag av private aktører sammen med kommunal drift. Private barnehager står for om lag halvparten av barnehageplassene i sektoren og har vært avgjørende for å nå målet om full barnehagedekning.

Utvalgets mindretall bemerker at det store innslaget av private tjenestetilbydere skiller barnehagesektoren både fra andre deler av utdanningsløpet og fra andre velferdssektorer, og gjør at det må tas særskilte hensyn når endringer i finansieringssystemet skal vurderes.

6.2 Nasjonale krav

Stortinget har de siste årene satt nye nasjonale krav til bemannings- og pedagogtetthet. Utvalget mener det har vært nødvendig med nye krav og nye gjennomganger av reguleringen og finansieringen av barnehagesektoren for å bidra til høyere og jevnere kvalitet i barnehagetilbudet.

Utvalget mener dagens regelverk er tilpasset en sektor i utbyggingsfasen. Siden barnehageforliket og frem til i dag har det vært løpende, men fragmentariske regelverksendringer i barnehagelovgivningen. Både Stortinget og regjeringen har derfor sett behovet for en mer helhetlig gjennomgang av finansieringssystemet med tilhørende regulering. Utvalget støtter dette.

Utvalget mener finansieringen for private barnehager må legges til rette for at arbeidet med kvalitetsheving i barnehagesektoren kan fortsette. Utvalget mener nasjonale myndigheter må påse at nye krav og føringer til barnehagene, både innførte og planlagte krav og føringer, faktisk resulterer i høyere kvalitet og fortsatt full dekning.

6.3 Etterslep

Utvalget mener at nasjonale krav må finansieres av staten, og viser til at organisasjonene som er representert i utvalget (KS, PBL, Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Virke) er samstemte i at for eksempel bemanningsnormen ikke er fullfinansiert av staten. Dette skaper store problemer både for kommunene og de private barnehagene.

Utvalget viser til at dagens tilskuddssystem beregner tilskudd med to års etterslep. Etterslepet i finansiering av private barnehager innebærer at økte kvalitetskrav og nye reformer ikke vil bli finansiert i private barnehager før to år etter at endringer er innført i kommunale barnehager. For kommunene øker utgiftene til normene over tid, først som kostnad i kommunale barnehager, deretter som tilskudd til private. Private barnehager opplever en midlertidig underfinansiering av nasjonale normer, for kommunene er dette en vedvarende situasjon. Denne etterslepsproblematikken ble ekstra tydelig ved innføring av bemanningsnorm og styrking av pedagognormen.

I motsatt tilfelle vil kutt i kommunale barnehager ikke få effekt på tilskuddet til de private barnehagene før to år senere. Selv om utvalget viser til at utgiftsnivået i kommunale barnehager, og dermed tilskuddene til private barnehager, i hovedsak er stabilt fra år til år, mener utvalget det er en ulempe med dagens finansieringssystem at tilskuddsnivået til private barnehager har et etterslep.

Utvalget viser til at det i dagens finansieringssystem for private barnehager ligger sterke insentiver til kommunene for effektiv drift av egne kommunale barnehager. Lavere utgifter i kommunale barnehager gir redusert tilskudd til de private barnehagene.

Et mindretall, Eriksson, mener det er en ulempe at barnehagelovgivningen har vært uklar på vesentlige områder tilknyttet korrekt beregningsgrunnlag for barnehagetilskuddet til private barnehager. Etter gjeldende rett har alle private barnehager en lik rett på barnehagetilskudd fordi kommunene ikke har hjemmelsgrunnlag til å differensiere barnehagetilskuddet på grunnlag av barnehages faktiske kostnadsstruktur, økonomiske situasjon og ønsket mangfold på eiersiden av de private barnehagene i kommunen. Det er en ulempe at prinsippet om økonomisk likeverdige behandling har resultert i en markant nedgang av enkeltstående og ideelle barnehager til fordel for kjedebarnhagene.

Et mindretall, Rokkan, mener en ulempe ved dagens finansieringssystem er at kommunenes ønske om å holde kostnadene og tilskuddene til de private barnehagene på et så lavt nivå som mulig, kan komme i veien for målet om å sikre alle barn et godt tilbud av høy kvalitet. Mindretallet viser til at etterslepet i finansieringen til private barnehager i teorien skal være på to år. Dette forutsetter at kommunene ikke foretar

effektiviseringsgrep i egne barnehager som nuller ut den økonomiske effekten av for eksempel nye lovkrav. Mindretallet viser til at den forventede økningen i tilskudd til private barnehager, som følge av økt bemanning i kommunale barnehager etter innføringen av bemanningsnormen, i det vesentlige har uteblitt.

6.4 Rettsliggjøring

Utvalgets flertall viser til at private barnehager etter dagens regelverk skal behandles likeverdig med kommunale barnehager. De private barnehagene har rett på driftstilskudd fra kommunen pr. plass, inntil det antall plasser barnehagen er godkjent for. Private barnehager har gjennom dette en rett til finansiering dersom de har fått innvilget vedtak om finansiering. Flertallet mener dette er en ulempe ved dagens finansieringsmodell, og mener denne type rettsliggjøring rundt velferdstjenestene er uhensiktsmessig ut fra et helhetlig samfunnsperspektiv.

Flertallet viser til at private barnehager som kommunen velger å tildele barnehageplasser, har rett på kommunalt barnehagetilskudd av en forhåndsberegnet størrelse. Dette er hovedsakelig beregnet på grunnlag av kommunens utgifter tilknyttet driftsutgiftene til kommunale barnehager. Som før nevnt fastsetter barnehageloven § 19, krav om likeverdig økonomisk behandling mellom kommunale og private barnehager.

Høyesterett uttalte 2021¹¹⁹ om forståelsen av barnehagelovens § 19 krav om likeverdig behandling at

Det grunnleggende kravet er at det skal være økonomisk likebehandling mellom offentlige og private barnehager. Dette innebærer at de private barnehagene skal sikres den samme offentlige finansieringen pr. oppholdstime som kommunale barnehager får. Den økonomiske likebehandlingen tar derfor utgangspunkt i kommunens finansiering av egne barnehager.

På grunnlag av Høyesteretts tolkning, tilsier gjeldende rett at kommunenes rettslige og økonomiske handlingsrom er vesentlig begrenset etter dagens finansieringsystem med tilhørende regelverk, ved finansieringen av private barnehager.

Flertallet finner at kommunene har et for snevert handlingsrom fordi kommunen, i for stor grad, er forpliktet til å beregne barnehagetilskuddet til private barnehager på grunnlag av utgiftene til kommunale barnehager. Dette på tross av at de private barnehagene ikke har tilsvarende kostnader.

Flertallet mener dagens finansiering på flere punkter er utformet slik at kommunene og private barnehager har ulike rettigheter og plikter og at det er utstrakt klagemulighet med

¹¹⁹ Høyesteretts dom 18. januar 2021, HR-2021-62-A, (sak nr. 20-136828SIV-HRET), sivil sak, anke over dom.

mulighet for rettslig prøving. Rettsliggjøringen gjør det vanskeligere å ta et helhetlig og lokalt ansvar for barnehagene, og svekker kommunenes mulighet til å styre finansiering og planlegging.

Utvalgets mindretall påpeker at private barnehagers rett på tilskudd basert på kommunal drift er en mekanisme som vektlegger lik behandling av barnehagebarn. Det vil gjelde uavhengig av om barnehagen er privat eller kommunal høyere enn mekanismer for å sikre kommuner størst mulig handlingsrom.

Mindretallet viser til at plasser nok til alle barn først ble en realitet da staten inviterte inn private aktører, ettersom kommunene ikke maktet oppgaven alene. Innsnevringen i kommunens handlingsrom i beregningen av tilskudd til private barnehager er et resultat av dette. Senere kom også retten til barnehageplass. Mindretallet mener dette er rettigheter som har vært avgjørende for barnehageplasser nok til alle og for at private barnehager kunne bidra til dette med nødvendig trygghet for driften. Det gir forutsigbarhet for barna og er viktig for rettssikkerheten til aktørene at kommunene ikke kan trekke tilbake tilskuddet etter eget forgodtbefinnende.

Mindretallet viser dessuten til at retten til finansiering avgrenses til det antall barn barnehagene til enhver tid gir et tilbud til, og at ingen kommuner plikter å finansiere tomme plasser i private barnehager. Det er en fordel for sektoren med en finansieringsordning som bygger på foresattes valg av barnehage, og ikke kommunal styring. Dersom man skal fjerne foreldrenes rett til å velge blant de godkjente barnehage tilbudene i kommunen, ved politisk å gå over til tidsbegrenset finansiering, så må det tas hensyn til at de etablerte aktørene i sektoren er invitert inn med forutsetninger om å få levere tjenester så lenge det finnes etterspørsel.

6.5 Styring av barnehagesektoren

Kommunene er barnehagemyndighet og skal oppfylle den lovfestede retten til barnehageplass, godkjenne nye barnehager, tildele tilskudd til private barnehager, veilede barnehageeiere og påse at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven.

Nasjonale myndigheter styrer sektoren gjennom lov og forskrift som blant annet omfatter tilskuddsnivå, bemanningsnormer, maksimal foreldrebetaling og rammeplan. Dette er nærmere beskrevet i rapportens kapittel 3.

6.5.1 Demokratisk styring

Utvalget viser til at kommunene har et helhetlig ansvar for barn og unges oppvekstvilkår, og at behovet for samhandling mellom de ulike tjenestene er stort. Utvalget mener det er

en ulempe at finansieringssystemet i dag mangler mekanismer som i tilstrekkelig grad stimulerer til eller belønner satsing på kvalitet i barnehagene ut over nasjonale krav.

Utvalgets flertall mener det er en ulempe at dagens finansieringssystem medfører et demokratisk underskudd i kommunenes styring av eget tjenestetilbud.

Regelverket er sentralt utformet, noe som bidrar til et likeverdig tilbud til barna. Det overlater imidlertid ikke tilstrekkelig styring med sektoren til lokaldemokratiet. Oppfyllelsen av retten til plass i barnehage er en lovpålagt oppgave for kommunen, på linje med annen utdanning, samt helse- og omsorgstjenester.

Det er en ulempe for kommunene at finansieringsmodellen for barnehager er annerledes enn for andre velferdstjenester kommunene har ansvaret for. Flertallet viser til regjeringens prinsipper og retningslinjer for statlig styring med kommunene, jf. kommuneloven, og mener dagens finansieringssystem for private barnehager ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til nærhetsprinsippet og det finansielle ansvarsprinsippet.

Flertallet viser til at det finansielle ansvarsprinsipp betyr at det faglige og det økonomiske ansvaret legges til samme forvaltningsnivå. Dette fremmer kostnadseffektive løsninger ved at den som har beslutningsmyndighet også bærer kostnadene ved beslutningen. Når det finansielle ansvarsprinsippet kombineres med økonomisk rammestyring, forsterkes insentivene til effektiv ressursbruk siden kommunen beholder eventuelle produktivets- og effektiviseringsgevinster. Nærhetsprinsippet innebærer at offentlige oppgaver i stor grad legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Det må være gode grunner for ikke å legge en oppgave nær innbyggerne.

Flertallet mener det faglige ansvaret i for liten grad er koblet med det økonomiske ansvaret og at effektiviseringsgevinstene i for liten grad beholdes i kommunene. Dette svekker den lokaldemokratiske styringen med barnehagesektoren og mulighetene for samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk.

Barnehageloven § 16 angir hvilke barn som har rett til barnehageplass. Private barnehager står fritt til å tilby barnehageplass til barn uten rett til plass, og kreve kommunal finansiering for disse barna fra og med lokalt eller nasjonalt fastsatte telledatoer. Flertallet mener dette svekker den kommunale styringen med barnehagesektoren.

Flertallet viser til at dagens system gir få insentiver til lokale satsinger i den enkelte kommune, da det øker tilskuddene til private uten at disse er pliktige til å gjennomføre tilsvarende tiltak. Dersom en kommune for eksempel ønsker å ha høyere pedagogtetthet eller bemanning i barnehagene, har den ingen mulighet til å pålegge private barnehager samme krav selv om tilskuddet, alt annet likt, til de private vil øke. Et

annet eksempel er at det er forventning om at eier bidrar med egne midler til kompetanseheving. Hvis en kommune legger inn midler til dette, vil det utløse tilskudd til de private barnehagene, uten at de kan forpliktes til å bruke de økte tilskuddsmidlene på kompetanseheving. Flertallet mener denne type begrensninger på helhetlige lokale satsinger på barn og unges oppvekstvilkår er en ulempe ved dagens finansieringssystem.

Utvalgets mindretall påpeker at barnehagesektoren har en historie og oppbygging som skiller den fundamentalt fra annen offentlig finansiert velferd. Mindretallet mener det er en ulempe at finansieringssystemet i dag har for få mekanismer som i tilstrekkelig grad stimulerer til eller belønner satsing på kvalitet ut over nasjonale krav. Likeledes er det en ulempe ved dagens finansieringsordning at kommunene er forpliktet til å gi fullt tilskudd også dersom en privat barnehage ikke kan dokumentere gode lønns- og pensjonsvilkår for sine ansatte.

Mindretallet mener finansieringssystemet bør innrettes slik at det blir mer tydelig hvordan kommunen kan sette lokale krav til de private barnehagene, forutsatt at de forpliktes til å sørge for samtidig finansiering av slike krav. Mindretallet viser i den sammenheng til Kvalitets- og mangfoldsmodellen for finansiering av private barnehager, som det redegjøres for i kapittel 8.2.

Mindretallet mener statens og kommunenes styring med barnehagesektoren allerede er stor. Gjennom blant annet barnehageloven, rammeplanen, bemanningsnorm og pedagognorm har staten gitt kommunene og barnehagene klare føringer om hvilken kvalitet som forventes. Kommunene er reguleringsmyndighet, og styrer etableringer generelt gjennom areal- og reguleringsplaner. I tillegg må man ha vedtak fra kommunen for rett til finansiering for å starte barnehage. Uten vedtak om finansiering, blir det ingen nye eller utvidede tilbud i private barnehager.

Kommunene har også tilsyn med barnehagenes innhold. Dersom en barnehage ikke oppfyller lovkrav om innhold og kvalitet, kan kommunen i ytterste konsekvens stenge barnehagen.

Mindretallet mener det er problematisk at kommunen både er barnehagemyndighet og barnehageeier, og at det er store utfordringer med kommunens forståelse og utøvelse av rollene som barnehagemyndighet og barnehageeier. Dette gjelder særlig i små kommuner. I Trøndelagforsknings spørreundersøkelse i barnehagesektoren fra 2018, går det frem at i 40 prosent av kommunene utføres myndighetsrollen og eierrollen av samme ansatt. Dette innebærer i praksis at kommunen kan bruke sin innflytelse som barnehagemyndighet for å fremme interessene til de kommunale barnehagene på bekostning av de private barnehagene og på bekostning av familienes interesser.

Problemet er søkt løst i § 11 i barnehageloven, hvor kommunene fra 2021 har plikt til å holde myndighetsoppgaver adskilt fra oppgavene som barnehageeier. Hvordan bestemmelsen vil fungere i praksis er dermed ukjent. Foruten at myndighets- og eierrollen i mange tilfeller utøves av samme person i kommunen er mindretallet kritisk til at antall kommuner som ikke har ført tilsyn med noen barnehager, verken private eller kommunale, har økt fra 105 kommuner i 2013 til 190 kommuner i 2020. Dette er stikk i strid med samfunnets krav til åpenhet og innsyn i barnehagene, som har økt betydelig i samme periode.

6.5.2 Kapasitet

Utvalgets flertall mener dagens system gir kommunene for lite handlingsrom og fleksibilitet til å styre kapasiteten i sektoren. Dette gir som henvist til i kapittel 5, lite samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk.

Flertallet viser til at kommunene har ansvaret for at barns rett til barnehageplass blir oppfylt i de respektive kommunene. Dersom en privat barnehage går konkurs, eller velger å legge ned driften, er det kommunen som må skaffe til veie nye plasser til barna som blir stående uten barnehageplass.

Flertallet mener kommunene mangler styringsverktøy for å kunne tilpasse behovet for barnehageplasser ved overkapasitet eller når det er behov for å endre barnehagestrukturen, for å sikre godt barnehagetilbud til alle barn i kommunen. Når en privat barnehage er godkjent og har fått tilsagn om tilskudd, er det ingen tidsbegrensning på hvor lenge barnehagen får beholde tilskuddet. Den private barnehagens tilskudd kan kun reduseres ved at antallet barn med behov for plass i barnehagen reduseres. Private barnehager kan ta opp barn uten rett til plass. Om lag to av tre barn under 1 år som går i barnehage har plass i private barnehager. Dette fører til ulike vilkår for private og kommunale barnehager. Kommunene er i liten grad kompensert for kostnadene dette medfører. At private barnehager benytter denne muligheten sikrer de som oftest tilskudd over flere år, da terskelen for å bytte barnehage for de fleste er høy.

Flertallet mener at om det er politisk ønske om å utvide retten til plass kan dette løses med økonomiske og juridiske virkemidler og slik sikre likere konkurransevilkår mellom kommunale og private barnehager. Kommunen kan ikke begrense opptaket i de private barnehagene, men må forholde seg til antall plasser barnehagen er godkjent for. Dette kan føre til at det er de kommunale barnehagene som må legges ned ved overkapasitet. Det er en ulempe med dagens finansieringssystem at det er ulike rettigheter og plikter for kommunene og private barnehager.

Utvalgets mindretall viser til at dagens system er innrettet slik at det er foreldrenes behov og ønsker som styrer hvilke barnehager som har grunnlag for videre drift, og hvilke barnehager som ikke har det. Private barnehager får kun tilskudd til plassene de klarer å fylle, mens det vil være opp til kommunen å avgjøre om kommunale barnehager skal få finansiering for plasser som ikke benyttes.

Mindretallet viser til at i dagens samfunn er spørsmålet om å velge å ha barn i barnehage fra ettårsalder ikke noen reell problemstilling. Det er en nødvendighet for de fleste familier. En økt politisk styring av hvilke barnehager som skal få tilskudd til hvor mange plasser, vil dessuten gå på bekostning av foreldres rett til å velge det barnehagetilbudet som passer deres barn, deres oppfatning av hva som er en bra oppvekst og deres livssituasjon.

For mindretallet handler derfor folkets styring over barnehagesektoren om mer enn formelle politiske prosesser – det blir også et spørsmål om hvilken innflytelse de som er brukere av en offentlig finansiert tjeneste skal ha over tjenestetilbudet. Mindretallet viser for øvrig til opinionsundersøkelse utført av YouGov våren 2021.¹²⁰ Denne viser at 78 prosent av respondentene mener det må være opp til foreldrene, ikke opp til kommunen, å velge hvilken barnehage barna skal gå i.

6.5.3 Mangfold

Utvalget viser til at det lenge har vært et solid og stabilt politisk flertall som har lagt til rette for private aktører innenfor barnehagesektoren. Begrunnelsen har vært behov for rask utbygging av sektoren, ønske om mangfold og at foresatte skal kunne velge hvilken barnehage de vil benytte for sine barn.

Utvalget har i rapportens kapittel 3 vist at de store kjedebarnhagene har vokst de siste ti årene. Utvalget mener det er en ulempe ved dagens finansieringssystem at det i for liten grad ivaretar de små barnehagene. Samtidig mener utvalget at større kjeder og sammenslutninger kan ha den fordel at det gir større mulighet for å dele kunnskap, og jobbe systematisk med kvalitetsutvikling; større miljøer kan gi mer kompetanse og kvalitetssikring av tilbudet. Private barnehager kan også bidra til innovasjon i sektoren.

Utvalgets flertall mener det er en ulempe ved dagens finansieringssystem at det ikke er noen mekanismer for å sikre fortsatt mangfold gjennom ulike eierformer i sektoren. Kommunene har for eksempel ingen mulighet til å omprioritere, gjennom å

¹²⁰ <https://www.pbl.no/aktuelt/foreldre-og-barnehagen/fersk-undersokelse-8-av-10-mener-foreldrene-skal-avgjore-hvilken-barnehage-barna-skal-ga-i/>

avvikle tilskudd til en godkjent privat barnehage, for å gi tilskuddet til en ny privat barnehage. Det har også vært et politisk ønske, både nasjonalt og lokalt, å gi kommunene mulighet til å skille mellom ideelle og kommersielle private barnehager. Dagens system gir ikke anledning til det.

Flertallet mener dagens finansieringssystem har medført en situasjon der visse private aktører har gått med vesentlig økonomisk overskudd, mens andre private aktører har måttet selge eller legge ned barnehagen grunnet utilstrekkelig finansiering. Dagens regulering gir ikke kommunene mulighet til å sikre fremtidig drift av private ideelle og enkeltstående barnehager, hvilket resulterer i at mangfoldet som disse barnehagene representerer er truet.

Det er et problem at finansieringssystemet ikke hensyntar den faktiske kostnadsstrukturen til den enkelte barnehage, og i større grad sikrer at barnehageeierne bruker de offentlige midlene i samsvar med barnehagereguleringen. Flertallet mener dette svekker mangfoldet i sektoren.

Utvalgets mindretall mener uforutsigbarhet i finansieringen, store forskjeller i tilskuddsnivå og kraftig underfinansierte nasjonale normer truer kvaliteten og mangfoldet i barnehagesektoren. Barnehager som befinner seg i kommuner med lavt tilskuddsnivå må innfri samme pedagog- og bemanningsnorm som barnehager i kommuner med høye tilskudd. Over tid er dette en krevende situasjon som kan gjøre at enkelte ser seg nødt til å legge ned eller selge barnehagen. Mindretallet mener det er en ulempe ved dagens finansieringssystem at små barnehager ikke i tilstrekkelig grad kompenseres for kostnader som særlig er forbundet med å drive mindre enheter. Mindretallet mener også at fremtidens finansiering av private barnehager skal være universelt utformet på nasjonalt nivå, og ikke tilpasses kostnadsstrukturen i den enkelte barnehage. Systemer som åpner for særskilt behandling av den enkelte barnehage blir svært krevende å håndtere, og øker risikoen for urimelig og usaklig forskjellsbehandling.

6.6 Forutsigbarhet

Utvalget mener forutsigbarhet og langsiktighet er en forutsetning for å kunne drive gode barnehager, tiltrekke seg og beholde kvalifiserte ansatte, ivareta kvaliteten på leke- og oppholdsarealer og for å utvikle høyere og jevnere kvalitet i sektoren, til beste for barna i barnehagene.

Dagens finansieringssystem gir ulikt tilskudd til private barnehager i ulike kommuner fordi utgiftene i kommunenes barnehager varierer mellom kommunene. Forskjeller i kommunenes inntektsnivå kan forklare variasjonen i tilskuddsnivå, da kommunene har ulike økonomiske forutsetninger for å finansiere sitt tjenestetilbud.

Utvalgets flertall mener at det er en fordel for det lokalpolitiske handlingsrommet at barnehagene er en del av rammefinansiering der kommunenes prioritering av sektoren ligger til grunn. Da kan man tilpasse tilbudet til lokale forhold, og tilskuddet til private barnehager reflekterer kostnadene i de kommunale barnehagene, jf. veilederen med statlig styring av kommuner og det finansielle ansvarsprinsippet. Etterslepet gir mulighet for de private barnehager til å tilpasse seg endringer i kommunale utgifter.

Utvalgets mindretall viser til at forskjellene i tilskuddsnivå i en sektor der alle barnehager er underlagt de samme nasjonale minstekrav, anses av private barnehager som hovedutfordringen ved dagens finansieringssystem.

Mindretallet mener det er noe misvisende når det i enkelte sammenhenger blir hevdet at private barnehager har en evigvarende rett på tilskudd. I henhold til dagens regelverk er det foreldrenes preferanser som avgjør hvor lenge en privat barnehage har grunnlag for driften. Dersom antall søkere til en privat barnehage går ned, enten på grunn av demografiske endringer, eller fordi barnehagen ikke oppleves som attraktiv nok, vil barnehagen få mindre tilskudd. Ettersom kommunen bare betaler for det antall barn private har i sine barnehager, vil overkapasitet i private barnehager ikke ha noen kostnader for kommunen.

Mindretallet mener at innenfor disse rammene kan barnehagene tenke langsiktig, men samtidig tvinges til å være fremoverlente. Over tid bidrar denne siden ved regelverket etter mindretallets syn til at samfunnet får mer velferd for pengene og til at foreldrenes preferanser blir tillagt den vekten som de bør ha.

Mindretallet mener imidlertid at dagens finansieringssystem også har mangler på området forutsigbarhet. Ettersom private barnehager får tilskudd basert på kostnadene i kommunale barnehager i hjemkommunen to år i forveien, vil det, særlig i mindre kommuner, fra år til år kunne oppstå variasjoner i tilskuddsnivået som ikke samsvarer med kostnadene i sektoren som helhet. Ved innføringen av bemanningsnorm, opplevde mange private barnehager at etterslepet på to år gir utfordringer ved at tilskuddene øker to år etter at kostnadene øker.

Mindretallet mener en annen side ved finansieringssystemet som svekker forutsigbarheten, er at det er såpass komplekst at PBL hvert år avdekker feil i satsberegningene til mellom 40 og 60 prosent av kommunene. Slike feil kan resultere i at private barnehager ikke får de tilskuddene de har krav på, eller at de får de riktige tilskuddene mange år senere enn de skulle hatt dem. Selv om kommunenes feilberegninger i makro ikke utgjør en stor del av den samlede økonomien i sektoren, vil det i enkeltkommuner og for enkeltbarnehager gjøre et betydelig utslag.

6.7 Ressursbruk

Regjeringens perspektivmelding¹²¹ handler om utfordringer i norsk økonomi de neste tiårene. Færre yrkesaktive vil stå bak hver pensjonist og statens utgifter vil gå opp uten at inntektene øker like mye. Resultatet er mindre offentlige budsjetter. I lys av Perspektivmeldingen mener utvalget at finansieringsordningen for private barnehager må være bærekraftig og bidra til at ressursene brukes effektivt på en måte som kommer barna i barnehagen til gode.

Utvalget mener at store administrative og rettslige kostnader, er en ulempe ved dagens finansieringssystem for private barnehager, og at det genererer for mange tvistesaker. Utvalget mener at ønsket om en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk må sees i sammenheng med, og ikke gå på bekostning av, hensynet til kvalitet i tjenestene.

Utvalgets flertall mener dagens finansieringssystem i for liten grad sikrer at kommunale midler brukt på barnehage kommer barna til gode. Private barnehager står i for stor grad fritt til å gjøre egne prioriteringer, og kan velge å avstå fra politisk initierte satsinger til beste for barna i kommunen. Ulempen er at lokalpolitikere i liten grad kan styre ressursene inn på hva de anser som viktige satsingsområder for alle barn i kommunen.

Flertallet mener plikten til å finansiere barn uten rett til plass bidrar til vesentlig økte kostnader i kommunene, utfordringer med økonomiplanlegging og lite effektiv ressursbruk i både kommunale og private barnehager.

Flertallet viser til kapittel 3.4 der flertallet gir sin vurdering av Agenda Kaupangs rapport og der Telemarksforskings analyse av kostnadsforskjeller mellom kommunale og private barnehager utdypes.

Utvalgets mindretall viser til tall fra Telemarksforskning som viser at for hver 100-lapp norske kommuner bruker på en ordinær drift av en kommunal barnehageplass, brukes 89,2 kroner i tilskudd til ordinær drift av en privat barnehageplass. Tall fra Utdanningsdirektoratet avkrefter langt på vei forestillingen om store, kostnadseffektive private barnehager og små, kostnadsdrivende kommunale barnehager. I kommuner med både private og kommunale barnehager, er det flere kommuner der kommunale barnehager i gjennomsnitt er større enn private barnehager, enn omvendt. Tallene viser også at det er flere barn i private barnehager i kommuner der kommunale barnehager er gjennomsnittlig større enn private barnehager, enn omvendt.

Mindretallet viser til at Agenda Kaupang har gjort beregninger som viser betydelig samfunnsmessig besparelse ved at private driver barnehager i stedet for at alle

¹²¹ Meld. St. 14 (2020-2021) Perspektivmeldingen 2021. Finansdepartementet

barnehager driftes i kommunal regi. I perioden 2008 til 2018 viser beregningene at det offentlige har spart om lag 25,7 milliarder kroner. For øvrig viser mindretallet til Kvalitets- og mangfoldsmodellen i kapittel 8.2, der det beskrives konsekvenser for private barnehager av å stå utenfor kommunale satsinger.

6.7.1 Mindre ressurser på administrative oppgaver

Utvalget mener dagens finansieringssystem fører til at det brukes for store ressurser på administrative oppgaver både i kommunene og i de private barnehagene. Hvert år er det saker fra flere titalls kommuner der tilskudd til private barnehager beregnes feil, noe som medfører økt tidsbruk både for barnehagene og kommunene. Feil rettes i stor grad opp gjennom dialog og klageprosesser, men i noen tilfeller havner dette i rettssystemet. Klagesaker utgjør merarbeid for kommunene og private barnehager, samt Statsforvalter og nasjonale myndigheter.

Selv om feilberegningene er beskjedne som andel av de totale tilskuddene til private barnehager, oppleves beløpene som store for den enkelte barnehage, og bidrar til uforutsigbarhet rundt rammevilkårene. Utvalget mener dette er en ulempe ved dagens system som viser at det er behov for forenklinger i regelverket.

Utvalget viser til at kommunene i enkelte tilfeller opplever at tilskuddssystemet er uklart når det gjelder hvilke kostnader som skal være med i selvkostberegningen, og hvilke kostnader som skal holdes utenfor. Grensetilfeller kan derfor behandles ulikt i ulike kommuner. Dette kan for eksempel gjelde håndtering av kostnader til barnehagemyndighet, administrasjonskostnader, vedlikeholdskostnader, barnetall og statlige tilskudd og overføringer. Hyppige endringer i regelverket og nye tolkninger, og i flere tilfeller ulike tolkningsuttalelser, gjør opplevelsen av et enhetlig og helhetlig system krevende.

6.7.2 Styringskostnader

Utvalget viser til at det oppstår styringskostnader når det offentlige kjøper tjenester fra private aktører, både direkte (transaksjonskostnader) og indirekte. Styringskostnadene kommer i tillegg til selve «innkjøpskostnaden», som er den prisen det offentlige betaler. For at det skal være samfunnsøkonomisk effektivt å bruke private aktører i stedet for å produsere i egen regi, må derfor kostnadsbesparelsen ved privat produksjon være minst så stor at den dekker (økningen i) de samlede styringskostnadene.

I barnehagesektoren er sentralmyndighetens kostnader til å utforme, håndheve og sanksjonere regelverk (barnehageloven med forskrifter) en direkte styringskostnad.

Likeså løpende kommunikasjon med de private aktørene og deres interesseorganisasjoner, samt innhenting av analyser og konsulentrapporter for å dokumentere, skaffe og vedlikeholde kunnskapsgrunnlaget som danner grunnlaget for den løpende styringen av sektoren. Opprettelse av et nytt økonomisk tilsyn for sektoren er også en styringskostnad.

For kommunene er transaksjonskostnadene knyttet til kvalitetskontroll, oppfølging og sanksjoner samt tvister i de tilfeller at rettmessigheten av ilagte sanksjoner bestrides. Likeså kostnader forbundet med tvister om korrekt nivå på tilskudd, og økonomisk tilsyn med de private barnehagene. Indirekte styringskostnader er knyttet til kontroll og oppfølging av leverte tjenester. Alle kontraktsforhold vil ha elementer av skjult informasjon, som gir grunnlag for indirekte styringskostnader.

Utvalgets mindretall viser til at mange av styringskostnadene omhandler kostnader det offentlige har ved å ha en barnehagesektor, og at flere av disse kostnadene påløper uavhengig av om det er offentlige eller private barnehager i sektoren. De ekstra styringskostnadene som følger med det å ha private barnehager, er uansett beskjedne sammenlignet med besparelsene samfunnet har ved bruk av private barnehager.

6.7.3 Lønnsomhet, superprofitt og legitimitet

Utvalget peker på at den store andelen private barnehager som drifter med underskudd og knappe marginer er en vesentlig utfordring ved finansieringssystemet. Årsakene til variasjoner i lønnsomhet er sammensatte, og en stor del av variasjonen forblir uforklart.

Telemarksforskning peker blant annet på at tilskuddene varierer på tvers av kommuner, på stordriftsfordeler og på egenskaper ved barnehagene som alder og størrelse. Resultatene utdypes i kapittel 5.2.2.

Hverken Velferdstjenesteutvalget eller dette utvalget har hatt grunnlag til å trekke konklusjoner rundt sammenhenger mellom lønnsomhet og kvalitet i barnehagene. Det er heller ikke grunnlag for å trekke konklusjoner rundt hva som er riktig tilskuddsnivå i makro eller kostnadseffektiviteten i sektoren ut fra aggregerte tall over lønnsomhet.

Utvalgets flertall viser til Velferdstjenesteutvalget som mener finansieringsformen som ble valgt i 2011 har gitt god lønnsomhet i private barnehager. Særlig sett i lys av at inntektene har vært forutsigbare med små variasjoner mellom år. Velferdstjenesteutvalget peker videre på at det er stor variasjon i lønnsomhet mellom enkeltbarnehager ut fra organisering, eierskap og størrelse, med klart høyere driftsmarginer i større norske konsern.

Flertallet støtter Velferdstjenesteutvalgets vurderinger om at

Den relativt høye lønnsomheten i private barnehager kan tilsa at kommunene har utbetalt unødvendig mye i offentlige tilskudd til private barnehager samlet sett, og mer enn det som har vært nødvendig for å utvikle gode tjenester. Utvalget observerer også at barnehagebygg og eiendommer selges med betydelig fortjeneste, noe som kan tilsa at eierne i tillegg henter ut gevinster via salg av hele eller deler av virksomheten.

Flertallet mener, i likhet med Velferdstjenesteutvalget, at det ikke kan utelukkes at det realiseres superprofitt (meravkastning utover normalavkastning) i privat barnehagedrift. Flertallet registrerer at 40 prosent av barnehagene i 2018 hadde en driftsmargin på over 6 prosent, og at det realiseres betydelige gevinster ved salg av barnehagebygg og eiendom. Flertallet mener, i likhet med Velferdstjenesteutvalget, at ved vurdering av økonomisk lønnsomhet må det vektlegges den risiko som tas i forbindelse med drift av barnehager. For barnehagesektoren er risikoen for tap av innskutt kapital liten, og en forventning om størrelse på økonomisk lønnsomhet må sees i lys av dette.

Flertallet ser også at det er en økende tendens i sektoren til at aktørene leier lokaler av eget konsern. Dette på tross av analyser som viser at driftsresultatene i snitt er bedre for aktører som eier barnehagebyggene selv. Flertallet mener dette blant annet gjør driftsmarginer til et upresist mål, da mulighetene til å føre penger ut fra barnehagene uten at det synes direkte i regnskapene blir større med slike strukturer.

Flertallet viser til BDOs analyse av at, hensyntatt risiko, er egenkapitalavkastningen i barnehagesektoren svært god. Samtidig er det variasjoner i den økonomiske situasjonen i private barnehager. En betydelig andel barnehager sliter økonomisk, samtidig som en stor andel barnehager har urimelig gode risikojusterte resultater.

Mindretallet viser til at lønnsomheten blant private barnehager er fallende for alle typer barnehager, særlig etter innføring av nye krav til pedagog- og bemanningstetthet.

Mindretallet viser til at Velferdstjenesteutvalgets analyse frem til 2018 viser at lønnsomheten blant private barnehager ligger på nivå med annet norsk næringsliv. Samtidig er det stor variasjon i lønnsomhet mellom barnehagene. Velferdstjenesteutvalgets analyser viser at hele 41 prosent av de private barnehagene i 2018 hadde driftsmarginer på under to prosent, noe flertallet i Velferdstjenesteutvalget mener er så lavt at det kan skape utfordringer for den videre driften. Mindretallet mener derfor at dagens finansieringsordning i makro ikke gir for høy avkastning, men at noen grad av omfordeling vil gi en mer bærekraftig sektor.

6.8 Kommersialisering og konkurranse

Utvalgets flertall mener det er et alvorlig problem at kommersielle aktører har fått en dominerende og premissgivende rolle på privat side av barnehagesektoren. Utviklingen de siste årene er færre enkeltstående barnehager og flere kjedebarnhager. Hvis dette fortsetter i samme tempo, vil de fem største kjedene ha halvparten av de private barnehagene i 2029.¹²²

Flertallet mener det er en ulempe at muligheten for å kanalisere penger ut av barnehagedriften er altfor stor og sikrer ikke at pengene kommer barna til gode. Så lenge barnehagen har brukt tilskuddene og foreldrebetalingen i tråd med kravene i lowerket, forutsetter barnehageloven at dette har kommet barna i barnehagen til gode. Barnehagen kan dermed disponere et eventuelt overskudd fritt. Det betyr at barnehagen for eksempel kan dele ut utbytte og/eller yte konsernbidrag.

Flertallet mener det er en ulempe at finansieringssystemet gir private barnehager insentiv til å konkurrere om å fylle opp barnehageplassene, som enkeltstående, ideelle og kommunale barnehager i mindre grad ønsker og/eller har økonomisk anledning til.

Flertallet viser til at kommunene plikter å tilby alle barn med rett til det, plass i barnehage. Private barnehager står fritt til å definere egen opptakskrets og prioritere barn uten rett til plass og få finansiering av disse på lik linje med andre barn. To av tre 0-åringene går i private barnehager. Dette fører til økte utgifter for kommunene, uten mulighet for kontroll over kostnadene til private barnehager. Private barnehager har også i større grad enn kommunale barnehager muligheter til å ta høyere kostpris. Kommunene har et helhetlig ansvar for barn, og har i praksis ikke mulighet til å sette kostpris så høyt at det påvirker den enkelte families mulighet til å benytte et barnehagetilbud. Kommunene har begrenset økonomisk handlingsrom til å kompensere for kostpenger gjennom reduserte satser på grunn av lav inntekt i kommunale eller private barnehager, selv om det er gjennomført forsøk med dette i enkeltkommuner.

Flertallet peker på at det i kapittel 4.2 vises forskjeller i sammensetningen av barn i kommunale og private barnehager. Det er i liten grad etablert private barnehager i levekårsutsatte områder. Det er ingen nasjonal oversikt over for eksempel andel barn med redusert foreldrebetaling eller gratis kjernetid i kommunale og private barnehager, men opplysninger fra barnehagemyndigheten tyder på at barn også i disse gruppene er overrepresentert i kommunale barnehager i de store kommunene. Det er ikke gjort

¹²² Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Økonomiske resultater i private barnehager. Hvilken betydning har tilskuddsmodellen.» TF-notat nr. 18/2018

nasjonale kartlegginger av årsakene til dette, men Drange og Telle (2018)¹²³ finner at segregert barnehagedeltagelse i Oslo hovedsakelig oppstår som konsekvens av familiens ønsker. Flertallet er bekymret for at markedstankegangen og kommersialiseringen av sektoren har bidratt til denne type segregering av barnehagetilbudet.

Utvalgets mindretall viser til at dagens finansieringssystem, der nasjonale regler for beregning av tilskuddssatser bestemmer nivåene på finansiering av private barnehager, medfører at barnehagesektoren skiller seg fra andre sektorer der private aktører konkurrerer, blant annet på pris og om å ha rett til å drive offentlig finansiert velferd. Det finnes i dag mekanismer i lovverket som tillater kommuner å konkurransenutsette drift av barnehage i mer tradisjonell forstand. Dette er i liten grad tatt i bruk.

Mindretallet mener en etterspørselsbasert tilskuddsmodell, som er desidert mest vanlig i dag, passer til egenarten ved barnehagesektoren.

Mindretallet mener den etterspørselsbaserte finansieringsordningen bidrar til langsiktighet og dermed til at sektoren er preget av private aktører med høye pedagogiske ambisjoner. Ved mer kortsiktige kontrakter vil de private barnehagene måtte ha høyere marginer for raskt å kunne dekke investeringskostnadene. Da vil kravet om lønnsom drift potensielt kunne svekke satsing på innhold og kvalitet.

Mindretallet peker på at det mest konkurranseregulerende tiltaket som er innført i barnehagesektoren etter barnehageforliket er bortfallet av etableringsretten. Fordelen med bortfall av etableringsrett er at etablerte barnehager til en viss grad har trygghet for at det hvert år kommer nye søknader om plass. Ulempen er at en lukket sektor gjør det vanskelig å etablere ny virksomhet og utfordre det bestående tilbudet. Det innebærer at det i all hovedsak er aktører som har økonomiske muskler til å kjøpe eksisterende barnehager som vil kunne utvide sitt tilbud, noe som over tid svekker Eiermangfoldet.

Mindretallet viser til at dagens finansieringssystem har vist seg å gi mer midler til barn i kommunale barnehager enn til barn i private barnehager. I dag gis like tilskudd pr. barn innad i en kommune. Fordeler med dette er at det har en forutsigbarhet i seg, gir en form for likebehandling, og demmer opp for at barnehager skalere ned sitt tilbud for å tilpasse seg definerte knekkpunkter. På den annen side svekker dette forutsetningene små barnehager har til å levere et like godt tilbud som store barnehager og ha sunn økonomi. Dette vil over tid, særlig i kommuner med lave tilskudd, true Eiermangfoldet i sektoren.

¹²³ Drange, N. og Telle, K., 2018. «Universal child care and inequality of opportunity Descriptive findings from Norway.» Statistisk sentralbyrå, 25.7.2018.

Mindretallet vil i den sammenhengen likevel peke på at de store forskjellene i tilskudd mellom kommunene er den største trusselen for små barnehager. Når det gjelder innholdet i de private barnehagene, opplever mindretallet at barnehagen, uavhengig av eierskap, setter barnas interesser først.

Et annet mindretall, Eriksson, mener at utviklingen de siste fem årene med færre enkeltstående og ideelle barnehager og veksten av kjedebarnehager på sikt vil svekke mangfoldet i sektoren.

6.9 Kontroll og tillit

6.9.1 Samfunnets behov for innsyn

Utvalget mener barnehagesektoren er avhengig av samfunnets tillit for å løse en svært viktig velferdsoppgave. Utvalget er tydelige på at en offentlig finansiert velferdstjeneste som barnehage har et særlig ansvar for å være åpne og transparente om alle sider ved driften av barnehagene. De siste årene har samfunnets interesse og behov for innsyn og kontroll vært økende.

Private barnehager skal forvalte offentlige midler og foreldrebetaling på en måte som samsvarer med godkjent barnehagedrift, og som kommer barna i barnehagen til gode. Utvalget mener alle private aktører, også private barnehager, innen offentlig finansiert velferd bør ha særlig forståelse for samfunnets behov for innsyn og kontroll med at midlene brukes etter formålet. Utvalget mener det økte behovet for innsyn og kontroll med private barnehager må gi seg utslag i et oppdatert regelverk som ivaretar dette behovet, men utvalget er delt i hvilken løsning som best ivaretar dette behovet. Utvalget kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 7.1.

Muligheten for og hyppigheten av tilstrekkelig økonomisk tilsyn med private barnehager vil etter utvalgets oppfatning bidra til å styrke tilliten og legitimiteten i befolkningen.

Utvalget registrerer at økonomisk tilsyn med de private barnehagene i økende grad har blitt gjennomført i kommunene de siste årene. Utvalget mener dagens finansieringssystem og krav i lovgivningen har gjort det vanskelig for kommunene å gjennomføre økonomisk tilsyn, spesielt med større sammenslutninger av barnehager. Det har også tatt tid å utvikle praksis på området. Mange av tilsynene har gått flere runder med klagebehandling hos Statsforvalter og Utdanningsdirektoratet og har etter endelig avgjørelse vært viktige bidrag i regelverkforståelsen hos barnehagemyndighet lokalt og nasjonalt.

Utvalgets flertall mener det er en ulempe at dagens lovverk ikke gir tilstrekkelig åpenhet rundt økonomiske forhold og mulighet for nødvendig kontroll av private barnehager. Dette er en sentral begrunnelse for flertallets forslag om eget rettssubjekt.

6.9.2 Kommunens roller og interesser i tilsyn

Utvalgets mindretall er oppmerksomme på at tilsynet i barnehagesektoren er annerledes organisert enn tilsynet med andre relevante instanser for barns oppvekst og utdanning. Tilsyn med skolene, med barnevernet og med SFO er alle underlagt statsforvalteren, mens tilsynsansvaret for barnehagene er lagt til kommunene. Mindretallet imøteser et nasjonalt økonomisk tilsyn med private barnehager.

Mindretallet er også kjent med at flere rapporter peker på manglende kompetanse og kapasitet i kommunene til å ivareta tilsynet, og at kommunene har en rollekonflikt som barnehagemyndighet med ansvar for tilsyn i alle barnehager, samtidig som de selv eier halvparten av landets barnehager.

Mindretallet ser det som en utfordring for tilliten til tilsynet at kommunene må gjennomføre ressurskrevende tilsyn i egne barnehager, eller sågar kreve retting av lovbrudd i egne barnehager.

Barnehageloven § 11 setter krav til kommunens uavhengighet gjennom at «kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet».

I likhet med PwC (2010), ser mindretallet at kommunen vanskelig kan organisere seg bort fra blant annet interesse- og rollekonfliktene kommunene møter i tilsynet med egne og private barnehager. På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet skrev PwC i sin rapport

Det er allikevel grunn til å påpeke at kommunen ikke helt kan organisere seg bort fra denne dobbeltrollen. Selv om man legger vekt på å opptre objektivt i tilsynene, vil det ikke minst i gitte, tilspissede situasjoner kunne oppstå tvil om hvorvidt tilsynsoppgaven kan utøves uavhengig av kommunens eierinteresser og driftsansvar.¹²⁴

¹²⁴ PwC, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2010. «Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunens tilsyn med barnehagene.» Rapport desember 2010.

Del III Mulige endringer og alternativer

7 Særskilte tema

7.1 Barnehagens organisering og regnskapsføring

7.1.1 Bakgrunn

Barnehageloven § 23 stiller krav til private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Bestemmelsen kom inn i loven 1. januar 2021 og var ment å videreføre tidligere § 14a.¹²⁵ Ny § 23 første ledd lyder *Barnehagen skal bare dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen*. Endringen var ment å klargjøre rettstilstanden.

Dersom et rettssubjekt driver flere barnehager, og/eller det drives annen type virksomhet i det samme rettssubjektet, vil det imidlertid være svært krevende for tilsynsmyndighetene å kontrollere hvorvidt denne bestemmelsen overholdes. Dette fordi det er vanskelig å få oversikt over eiendelene, gjelden og egenkapitalen som tilhører barnehagen som har mottatt tilskudd fra kommunen, og hva som tilhører den andre virksomheten og/eller andre barnehager.

Våren 2019 sendte derfor Kunnskapsdepartementet på høring, et forslag om å innføre krav om at alle private barnehager som mottar tilskudd skal organiseres som et eget rettssubjekt, og at det skal være forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt.

Utvalgets flertall er av den oppfatning at det med dagens regelverk, slik det fremgår av barnehageloven § 23 og økonomiforskriften, ikke på en tilfredsstillende måte er mulig å kontrollere hvorvidt kravene som oppstilles i barnehageloven følges. Som alternativ til krav om eget rettssubjekt har utvalget vurdert innføring av krav om regnskapsmessig skille og utvidet BASIL-rapportering. Dagens BASIL-rapportering anses av et samlet utvalg til ikke å være tilstrekkelig. Utvalget finner derfor ikke grunn til å gå inn på et såkalt «nullalternativ», det vil si å beholde dagens regulering.¹²⁶

Det er i dag tillatt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som private barnehager. Mange private barnehager er registrert som en underenhet i et rettssubjekt som driver flere barnehager og/eller andre virksomheter. Pliktene etter regnskapsloven og bokføringsloven retter seg mot rettssubjektet. Disposisjoner innenfor rettssubjektet er

¹²⁵ §14a første ledd lød: «Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode»

¹²⁶ Se Veileder for utvalgsarbeid i staten pkt. 3.1 med henvisning til Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser (R-109/14) pkt. 5; nullalternativet er en videreføring av dagens situasjon og er referansen som de øvrige tiltakene skal sammenlignes med.

ikke underlagt rapporterings- og dokumentasjonsplikt etter disse lovene. Private barnehager som er underenheter til en annen enhet, er derfor bare underlagt kravene til regnskapsrapportering og dokumentasjon i barnehageloven § 23 og økonomiforskriften til barnehageloven.

Selv om lovbestemmelsen er klar, er det vanskelig for tilsynsmyndighetene å kontrollere om loven etterleves. De private barnehagene har ikke rapporterings- og dokumentasjonsplikt etter regnskap- og bokføringsloven. Det innebærer at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kan bli brukt til å dekke kostnader som er knyttet til annen virksomhet enn barnehager, uten at dette er mulig for tilsynsmyndigheten å avdekke.

BDOs rapport *Kapitalstruktur i private barnehager (2018)* viser at mange private barnehager har svært høy gjeld, samtidig som det bygges opp store verdier for eierne i form av egenkapital.¹²⁷ Når det er tillatt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt, kan rettssubjektet som barnehagene inngår i ha tatt opp lån til andre formål enn godkjent barnehagedrift. Etter barnehageloven § 23 er det ikke tillatt å kostnadsføre renter og avdrag på slike lån i barnehagens regnskap, men det er svært vanskelig å etterprøve fordi det er tillatt med blandet virksomhet i samme rettssubjekt. I alle tilfelle kan kreditorer til rettssubjektet ta beslag i barnehagens midler når barnehagen er en underenhet, også når beslaget gjelder annen virksomhet enn barnehagevirksomheten.

Utvalgets mindretall peker på at høy gjeld i mange tilfeller vil være knyttet til nybygg eller vedlikeholdsprosjekter. Mindretallet mener videre at det er naturlig at barnehagene bygger opp kapital for å være forberedt på variasjoner i tilskuddsnivå og fremtidig vedlikeholdsbehov. I tillegg mener mindretallet at det er meget lav utbyttegrad i barnehagesektoren. Det innebærer at det meste av overskuddskapitalen blir liggende igjen i barnehagene til fremtidig disponering.

Utvalget mener at for administrative funksjoner som gjelder for hele virksomheten, må eieren vurdere hvor store lønnskostnader som skal føres i barnehagens regnskaper. Dersom barnehagen drives i samme lokaler som andre virksomheter, må eieren også fordele kostnader til varer og tjenester som husleie, strøm, inventar, vedlikehold og lignende. Dette betyr at når private barnehager inngår i rettssubjekter som også driver annen type virksomhet, kan offentlige tilskudd og foreldrebetaling bli brukt til å dekke tap fra andre virksomheter enn barnehagedriften, og/eller subsidiere annen virksomhet. Dersom flere barnehager/andre virksomheter er organisert i samme rettssubjekt, skal det

¹²⁷ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Kapitalstruktur i private barnehager for Kunnskapsdepartementet.» Notat 22. oktober 2018

kunne identifiseres entydig hvilke kostnader, inntekter, eierandeler og gjeld som tilhører hver enkelt barnehage/virksomhet. Dette er viktig for tilsynsmyndigheten.

Utvalgets flertall mener det også er viktig for kommunen som gir tilskudd. Kommunen skal kunne vite om tilskuddene de gir til barnehagen i sin kommune blir brukt i den barnehagen det gis tilskudd til.

Utvalgets mindretall vil vise til at eiere med barnehager i flere kommuner har mulighet til å subsidiere barnehager i andre kommuner som for eksempel har lave tilskudd eller kostnader over gjennomsnittet. Det er en mangel ved finansieringssystemet at forskjellene i tilskudd er store, og at kravene er nasjonale og finansieringen lokal. Med jevnere tilskudd hadde intern subsidiering i mindre grad vært nødvendig.

Utvalget mener regelverket bør bygge opp under

1. Mulighet for demokratisk kontroll med kommunale midler, noe som forutsetter innsyn om de økonomiske forhold, både i den enkelte barnehage og på konsernnivå
2. Effektivisere regulerings samlede styringskostnader, det vil si summen av barnehagens administrative rapporteringsbyrder og myndighetenes ressursbruk på tilsyn
3. De rapporterte økonomiopplysningene må være etterprøvbare og sporbare
4. Tilrettelegge for effektivt tilsyn, gjennom standardisering, digitalisering og effektive rapporteringsløsninger
5. Tydelig plassering av det juridiske og økonomiske ansvaret, samt begrense det økonomiske ansvaret til den enkelte barnehage
6. Ansvars plassering for styrende organer i barnehagen
7. Sikre tilsynsmyndigheten god dokumentasjon ved en eventuell rettstvist
8. Mulighet til å føre kontroll og vedlikeholde data hos offentlige myndigheter
9. Gode kontrollrutiner internt for den enkelte barnehage
10. God kontroll for ekstern revisor

Regnskapsrapportering og dokumentasjon etter barnehageloven skal godkjennes av revisor. En rapport fra KPMG *Optimalisering av BASIL-rapportering (2020)* utarbeidet på oppdrag fra PBL, påpeker at revisors attestasjon på BASIL-rapporteringen innebærer at revisor har kontrollert at det ikke foreligger vesentlige brudd på barnehageloven § 14a (dagens lovhenvvisning er § 23) som stiller krav til at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.¹²⁸ Revisors rolle i kontroll av offentlige tilskudd og foreldrebetaling er beskrevet i kapittel 3.3.2.

¹²⁸ KPMG, på oppdrag fra PBL, 2020. «Alternativer til krav om at private barnehager skal være egne rettssubjekter – Optimalisering av BASIL-rapporten.» Notat 31.1.2020

En effektiv revisorkontroll avhenger av klarheten i regelverkets utforming. I praksis har det svært sjelden blitt meldt fra om mulige regelverksbrudd fra revisorer.¹²⁹ Det kan tyde på at revisors kontroll har vært av begrenset verdi for å avdekke brudd på regelverket, der det forefinnes brudd. De fleste økonomiske tilsyn hos private barnehager er ikke initiert av revisor, men er etablert på eget initiativ i kommunene. BDOs rapport *Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren (2018)* påpekte enkelte mulige brudd på regelverket og disse er blant annet fulgt opp av kommune og statsforvalter.¹³⁰ Som grunnlag for tilsyn er det i enkelte tilfeller innhentet nummererte brev fra revisor som inneholder vesentlig informasjon om regnskapsmessige forhold av betydning for tilsynsmyndigheten.

Økonomiforskriften til barnehageloven inneholder ingen krav til at barnehagene må rapportere balansetall. Det gjør at mange av regnskapspostene er vanskelige å etterprøve. For eksempel er det vanskelig å etterprøve om barnehagene har blitt belastet renter og avdrag på lån som er ment å finansiere investeringer som ikke er relevante for barnehagedriften. Slik regnskapsføring vil være i strid med barnehageloven § 23.

På bakgrunn av listen over, har utvalget vurdert tre ulike modeller; eget rettssubjekt, regnskapsmessig skille og utvidet BASIL rapportering.

7.1.2 Gjeldende rett

7.1.2.1 Barnehageloven med forskrifter

Det fremgår av barnehageloven § 7 annet ledd at private barnehager skal være registrert i Enhetsregisteret.¹³¹ Her tildeles hver barnehage et unikt organisasjonsnummer. I tillegg må de barnehagene som er registrert som underenhet ha et eget bedriftsnummer dersom de har egne ansatte. Det er ikke et krav om at barnehagene skal være registrert som et eget rettssubjekt. Barnehagene kan derfor registrere seg som underenheter til et rettssubjekt, for eksempel et aksjeselskap.¹³² Disse underenhetene er ikke selvstendige rettssubjekter, men er knyttet til overenheten. Dette betyr at de enkelte underenhetene ikke har selvstendig rapporteringsplikt til Brønnøysundregistrene. Underenhetene har

¹²⁹ Revisor skal i tillegg til å vurdere om alle kostnader gjelder godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 23, vurdere hvilke avtaler som ville vært inngått mellom uavhengige parter og om barnehagen har vesentlig lavere personalkostnad pr. heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.

¹³⁰ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren.» Rapport 7. mai 2018

¹³¹ Lov om Enhetsregister (LOV-1994-06-03-15). Enhetsregisteret er et sentralt grunndataregister, som registrerer basisopplysninger om virksomheter, slik at de slipper å melde de samme opplysningene til flere.

¹³² Se Enhetsregisterloven § 4 fjerde ledd.

dermed heller ikke selvstendig plikt til å levere fullstendig årsregnskap, registrere daglig leder, meldeplikt ved fusjon eller fisjon, krav til revisor og lignende.

Kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling følger av barnehageloven § 23. Det fremgår av første ledd at barnehagene bare kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen. Det betyr at alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens regnskaper, må være direkte knyttet til den driften som kommunen har godkjent etter barnehageloven. Bestemmelsen er ment å sikre at tilskuddet og foreldrebetalingen kommer barna i barnehagen til gode, og forhindre at barnehagene tar ut verdier ved å foreta transaksjoner som ikke er direkte relevante for barnehagedriften. Videre skal bestemmelsen også forhindre at barnehagene tar ut verdier ved å handle med nærstående på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom ellers uavhengige parter. Bestemmelsen skal også forhindre at barnehagene øker overskuddet ved å spare inn på bemanning eller tilby dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.

Barnehageeier skal utarbeide et resultatregnskap for hver barnehage, jf. økonomiforskriften til barnehageloven § 2. Kostnader knyttet til annen virksomhet eller til andre barnehager i samme rettssubjekt, kan derfor ikke føres i regnskapet til den enkelte barnehage. Økonomiforskriften til barnehageloven stiller kun krav til resultatregnskap. Forskriften inneholder ingen krav til rapportering på balansen i rettssubjektet som barnehagen er registrert i. Balansen ville gitt en oversikt over barnehagens økonomiske situasjon på et tidspunkt, og beskrevet hvilke eiendeler man har på den ene siden, og hvilke gjeldsposter og egenkapital man har på den andre siden, samt utviklingen av disse over tid. Det innebærer at det etter regelverket skal være et økonomisk skille mellom barnehagedriften og annen virksomhet, eventuelt andre barnehager. Et foretak som driver en privat barnehage, må holde oversikt over hvilke kostnader som er påløpt i barnehagedriften og hvilke kostnader som hører til annen virksomhet. For at tilsynet med økonomiske forhold i private barnehager skal være effektivt, må denne informasjonen være dokumentert og tilgjengelig for tilsynsmyndigheten.

7.1.2.2 EØS-retten og reglene om offentlig støtte

EØS-avtalen, reglene om offentlig støtte, legger føringer for finansieringen av private barnehager og hvilke krav som stilles i barnehagelovgivningen.¹³³

¹³³ Prosessuelle regler om offentlig støtte etter EØS-avtalens art. 61 mv. fremgår av Lov om offentlig støtte (Lov-1992-11-27-117). De materielle reglene følger av EØS-loven art. 61 og etterfølgende rettspraksis fra EFTA- og EU-domstolen.

Utvalgets flertall legger Velferdstjenesteutvalgets behandling av tema til grunn og bygger på denne i den videre fremstillingen.

I utgangspunktet kommer ikke EØS-avtalens regler om offentlig støtte til anvendelse på den direkte offentlige finansieringen av private barnehager.¹³⁴ Imidlertid må hver private barnehage forvalte og bruke barnehagetilskuddet i samsvar med EØS-avtalen og reglene om offentlig støtte. Barnehagens økonomiske disposisjoner må skje i samsvar med markedsaktørprinsippet, når barnehagen foretar samhandel av økonomisk verdi med foretak som er omfattet av EØS-avtalens regler om offentlig støtte.¹³⁵

Velferdstjenesteutvalget peker på private barnehagers mulige brudd på markedsaktørprinsippet ved salg av barnehageeiendom, og sier

Utvalget mener at i den grad eventuelle gevinster kan tilskrives salg av eiendom under markedspris bør det vurderes om dette kan være et resultat av ulovlig gitt statsstøtte. Etter utvalgets syn bør det vurderes om gevinster fra salg av disse eiendommene, må anses som ulovlig offentlig støtte til en kommersiell eiendomsvirksomhet, snarere enn til en (ikke-økonomisk) barnehagevirksomhet. Det bør i den forbindelse undersøkes om nasjonal rett åpner for å få krevet eventuell ulovlig statsstøtte tilbakeført.

Dersom barnehagen drives i samme rettssubjekt med annen økonomisk aktivitet som er omfattet av EØS-avtalens regler om offentlig støtte, må det, som minstekrav, føres adskilte regnskap som verifiserer at barnehagetilskuddet ikke har kommet den økonomiske aktiviteten til gode.¹³⁶ Dette for å sikre at det ikke skjer ulovlig kryss-subsidiering i støtterettslig forstand.

Flertallet mener at dersom den ikke-økonomiske aktiviteten og den økonomiske aktiviteten utøves i samme rettssubjekt, vil barnehagevirksomheten bære den samme økonomiske risikoen som den økonomiske aktiviteten. I tilfeller der den økonomiske aktiviteten pådrar seg økonomiske forpliktelser som denne ikke klarer å innfri, vil rettssubjektet som sådan være rettslig og økonomisk ansvarlig for å dekke eventuelle tap eller stå i fare for å gå konkurs.

¹³⁴ I EFTA-domstolens avgjørelse i Barnehagesaken, sak E-5/07 *Private Barnehagers Landsforbund*, ble det vist til rettspraksis om fri bevegelighet av tjenester og adgang til skole og utdanning (Humbel-saken). Retten fastslo at denne argumentasjonen var overførbar på den foreliggende støttesaken og konkluderte med at barnehager var ikke-økonomisk aktivitet.

¹³⁵ NOU 2020:13 *Private aktører i velferdsstaten*, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

¹³⁶ EFTA Surveillance Authority Decision No 129/13/COL of 20 March 2013 to propose appropriate measures with regard to state aid granted to the Analysis Centre Trondheim.

I tilknytning til skatteplikt reiser det seg spørsmål om den økonomiske aktiviteten kan betale skatt for eventuelle inntekter og eventuelle avkastninger som denne mottar.

Flertallet mener det er behov for at lovgiver vurderer om barnehagelovgivningen er i tråd med de EØS-rettslige rammer, herunder regnskapslovgivningen. Dette for å sikre at de private barnehagene ikke bryter med markedsaktørprinsippet ved eiendomstransaksjoner, eller på annen måte.

Utvalgets mindretall vurderer at gjeldende barnehagelovgivning ivaretar kravene EØS-retten stiller til driften av norske barnehager.

Mindretallet mener imidlertid at EØS-avtalens fulle innvirkning på norsk barnehagedrift, er delvis uavklart. Barnehagesektoren har utviklet og endret seg siden EFTA-domstolens avgjørelse i Barnehagesaken (sak E-5/07 Private Barnehagers Landsforbund). Sektorens økte kommersielle organisering, konserndannelser, innslag av utenlandsk eierskap og den økte konkurransen blant aktørene, tilsier at leveranser av barnehagetjenester anses som økonomisk aktivitet.

Mindretallet mener videre at Velferdstjenesteutvalget legger til grunn at på området for fri bevegelse av tjenester og etableringsretten, er EØS-avtalens innvirkning preget av betydelig rettslig usikkerhet. Det kommenteres

Det er nokså sikker juss at flertallet av de helse- og sosialtjenester som utvalget har fokusert på i denne utredningen er å anse som ikke-økonomiske under statsstøtteretten rettspraksis. Området for fri bevegelse av tjenester og etableringsretten er, med unntak av grunnleggende utdanningstjenester, imidlertid preget av betydelig mer rettslig usikkerhet. Når det gjelder anskaffelsesrettens område er spørsmålet som helhet rettslig uavklart.

Mindretallet mener det foreslåtte kravet om selvstendig rettssubjekt og foreslåtte nye krav knyttet til regnskapsmessig skille, vil kunne komme i strid med prinsippet om like økonomiske rammebetingelser for offentlige og private barnehager. Kommunale barnehager vil fremdeles kunne drifte ut fra konsernmodell, og dermed drifte med de fordeler som dette medfører. De private barnehageaktørene vil i tillegg bli pålagt større kostnadsmessige belastninger ved flertallets foreslåtte løsning, og med mer omfattende krav til regnskapsrapportering enn det kommunene kan drifte ut fra. Dette vil være konkurransevridende og bryte med prinsippet om like økonomiske rammebetingelser for offentlige og private barnehager.

7.1.3 Krav om selvstendig rettssubjekt

Ved å organisere barnehagene som selvstendige rettssubjekter kan kommuner, tilsynsmyndigheter og foreldre få mer detaljert og sikker informasjon om økonomien i barnehagen. I et eget rettssubjekt vil barnehagen ha en egen økonomi, som er klart atskilt

fra annen virksomhet. Et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten, innebærer at den enkelte barnehage ikke kan eie eller drive annen virksomhet i det rettssubjektet som er godkjent for barnehagedrift og som mottar tilskudd fra kommunen.

Barnehagene må da utarbeide årsregnskap med balanseside, inkludert egenkapital, gjeld og avsetning til utbytte. Denne informasjonen vil være offentlig tilgjengelig i Brønnøysundregistrene. Det vil derfor være lettere å se hvilke midler som er tatt ut av barnehagen som utbytte, og kontrollere om kostnadene i regnskapet er relevante for barnehagedriften. Det kan også være lettere å etterprøve om barnehagen har blitt belastet rentekostnader som ikke er relevante for barnehagedriften.

Videre kan brukerne av barnehagen, barnas foresatte, med en slik regulering også bidra til kontroll. Det er allerede i dag lovfestet at saker av viktighet skal forelegges barnehagens foreldreråd og samarbeidsutvalg, jf. barnehageloven § 4 fjerde ledd. Budsjett og regnskap regnes som saker av viktighet.

Utvalgets flertall mener at uten sikkerhet for at regnskapet bare belastes transaksjoner knyttet til den aktuelle barnehagen, vil en slik brukerkontroll være av begrenset verdi, og at krav om eget rettssubjekt vil bøte på denne mangelen.

Utvalget mener at hvis barnehagene ikke skal drive annen virksomhet, vil de heller ikke ha mulighet til å ta opp lån til andre formål enn godkjent barnehagedrift. Hvis hver enkelt barnehage skal være et eget rettssubjekt og levere balanseregnskap, vil det bli lettere å skille barnehagedriften fra annen virksomhet. Ved felles bruk av ressurser må barnehagen ta stilling til hvilke virksomheter som eier ulike eiendeler, og dersom den andre virksomheten skal benytte disse eiendelene, må barnehagen fakturere for det.

Hvis rettssubjektet kun driver barnehagevirksomhet, vil det være lavere risiko for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til å dekke kostnader knyttet til annen virksomhet. Denne typen krav vil legge til rette for at tilsynsmyndigheten, på en ressurseffektiv måte, kan kontrollere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt i tråd med barnehageloven med forskrifter.

Krav om at barnehagene må organisere seg som selvstendige rettssubjekt vil medføre en omstilling og økte administrative kostnader for barnehagene, for eksempel til dokumentasjon, rapportering, revisorer og etablering av styrer. Samtidig kan dette medføre at offentlige utgifter til kontroll og tilsyn blir redusert, samt at man hindrer at verdier blir hentet ut av barnehagedriften til andre deler av et konsern.

I rapport utarbeidet på oppdrag fra PBL skriver KPMG¹³⁷

I vår gjennomgang ser vi at et eventuelt krav om at hver enkelt barnehage skal organiseres som eget rettssubjekt vil få betydelige administrative og økonomiske konsekvenser for hver enkelt barnehage. Utover etableringskostnader og kostnader til omorganisering, vil dette kravet medføre betydelig merkostnader årlig. Eksempelvis vil hver enkelt barnehage måtte utarbeide selvangivelse, eventuell årsberetning, årsregnskap, noteopplysninger og aksjonærregisteroppgaver. Hvert enkelt rettssubjekt får merkostnader tilknyttet organisasjon og ledelse ved gjennomføring av styremøter og generalforsamlinger, utarbeidelse av styreprotokoller og generalforsamlingsprotokoller, styrehonorar samt eventuelle konsolideringskostnader.

Utvalgets flertall viser til kapittelet om økonomiske og administrative konsekvenser hvor merkostnader for barnehager som vil berøres av et krav om eget rettssubjekt med videre beskrives mer i detalj.¹³⁸

Etter flertallets syn kan økte kostnader til dokumentasjon av de økonomiske forhold i de private barnehagene likevel være fornuftig ressursbruk sett fra samfunnets side, dersom det er nødvendig for å sikre innsyn og demokratisk kontroll med fellesskapets midler.

Videre vil økningen i ressursbruk for de private barnehagene, i stor grad motsvares av redusert ressursbruk til kontroll på tilsynsmyndighetenes hånd. Sett fra regulators (regulerende myndighet) perspektiv er det den samlede ressursbruk som er relevant.

Etter flertallets oppfatning bør det stilles krav om eget rettssubjekt med forbud mot å drive annen virksomhet. Det vises også til at det er et krav om at friskoler må være organisert som egne rettssubjekt med forbud mot å drive annen virksomhet, jf. friskoleloven § 2-2. I merknaden til friskoleloven § 2-2 i Ot.prp. 80 (2002–2003)¹³⁹ står det

Formålet med bestemmelsen er å unngå at det skjer en form for fellesforvaltning av det offentlige tilskuddet innenfor et rettssubjekt som driver med flere typer virksomheter. Bestemmelsen skal være med på å sikre at all offentlig driftstilskudd og eiendeler fra elevene skal komme elevene til gode.

Flertallet mener hensynet til at det ikke skal drives fellesforvaltning av det offentlige tilskuddet har stor vekt også i barnehagesektoren. Videre viser flertallet til at EØS-reglens forbud mot offentlig støtte, som omtalt over, på selvstendig grunnlag kan innebære krav

¹³⁷ KPMG, på oppdrag fra PBL, 2020. «Selvstendig rettssubjekt løser ikke problemstillingen tilknyttet innsyn og kontroll - Kommentar til sammenligningsrapport utgitt av BDO 31.03.2020.» Notat 10.8.2020

¹³⁸ BDO har utarbeidet to rapporter på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet som konkluderer annerledes enn KPMG; *Rapport om alternativer til eget rettssubjekt* (4. mars 2020) og *Sammenligning av rapporter med om alternativer til krav om eget rettssubjekt* (31. mars 2020).

¹³⁹ Ot.prp. nr. 80 (2002-2003) Om tillegg til Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) Om lov om frittstående skolar (friskolelova). Kunnskapsdepartementet

om organisering i eget rettssubjekt med forbud mot annen type virksomhet enn den støtteberettigede.

Utvalgets mindretall mener at alle de viktigste hensynene bak vurderingene om eget rettssubjekt kan ivaretas fullt ut gjennom utvidet rapportering til BASIL. Henvisningen til friskoleloven er lite relevant, all den tid friskolene fra første dag har vært underlagt ekstraordinært krevende regler for sin virksomhet. Dette har ikke på samme måte vært tilfellet for barnehagesektoren.

7.1.3.1 Unntak for virksomhet med nær tilknytning til barnehagevirksomheten

Etter økonomiforskriften til friskoleloven § 7-1 gis en snever adgang til at friskoler kan drive tilleggsvirksomhet i samme rettssubjekt. Eksempler er skolefritidsordning, drift av internat for elevene og kantinedrift. Utvalgets flertall har vurdert om det også bør åpnes for tilsvarende unntak for barnehager. Det kan være virksomhet som har nær tilknytning til barnehagens virksomhet, men som ikke er direkte knyttet til godkjent barnehagedrift slik den er definert i barnehageloven. Aktuelle unntak kunne være matlagingskurs, utleie av barnehagen, kursvirksomhet for barnehageansatte med videre. I høringsrunden i 2019 spilte PBL inn følgende; «For eksempel kan en barnehage som eier en buss få inntekter til barnehagedriften gjennom å leie ut denne til andre ved behov og kapasitet. Egnede lokaler i barnehagen kan på samme måte leies ut til møter og bursdager, barnehager kan inngå felles ordninger om åpning i fellesferien og barnehager kan la ansatte lage veiledningshefter til eget bruk og eventuelt også til salg for andre barnehager. PBL mener barnehagene bør ha et betydelig handlingsrom, så lenge virksomheten er relevant for barnehagen og virksomheten kan bidra til bedre ressursutnyttelse.»¹⁴⁰

Flertallet er enig i at en regel uten unntak kan være til hinder for at barnehagene utnytter sine ressurser effektivt. Men på den annen side kan det argumenteres for at pedagogiske veiledningshefter og leie av buss, fra et samfunnsmessig ståsted, er aktiviteter som det er vel så effektivt å kjøpe i markedet som å organisere internt i en barnehage. Flertallet er videre enig i at det er god ressursutnyttelse å la barnehagens barn benytte barnehagens lokaler til bursdager, men vi legger til grunn at dette lar seg praktisk løse også uten at slik aktivitet må inntektsføres på barnehagens hånd.

Videre vil flertallet peke på at alle unntak øker kontrollkostnadene, idet det oppstår grensetilfeller som tilsynsmyndighetene må bruke ressurser på. En hovedregel uten unntak er derfor av stor verdi for å redusere styringskostnader. Videre vil flertallet peke på at det er mindre betenkelig å ha unntaksadgang i friskoleloven, fordi friskoler er

¹⁴⁰ PBL, 2019. «Høringsuttalelse om forslag til endringer i barnehageloven vedr. ny regulering av private barnehager.» 25.7.2019

underlagt en langt strengere offentlig regulering og kontroll enn private barnehager. Friskoleloven har forbud mot å ta ut enhver form for åpent eller skjult utbytte, jf. § 6-3.¹⁴¹ Det vil si at overskudd som stammer fra tilleggsvirksomhet i alle tilfelle blir i virksomheten og kommer elevene til gode. I barnehagesektoren er det tillatt å føre midler ut av virksomheten ved å ta ut utbytte. Ved innføring av utbytteforbud i barnehagesektoren, i tillegg til krav om eget rettssubjekt med forbud mot annen virksomhet, vil en unntaksadgang være mindre betenkelig.

Utvalgets mindretall anbefaler en mulighet til å kunne benytte for eksempel lokaler og kunnskap til en begrenset økonomisk aktivitet ut over kjernevirksomheten i barnehagen. Dette er tiltak som i liten grad vil påvirke økonomien i barnehagene, og det vil være enkelt å følge slike ekstra inntekter i barnehagenes regnskaper. Samtidig bør ikke reglene være så rigide at de setter stopper for kreative ekstraaktiviteter som er ønsket av foresatte, og/eller er med på å utvikle kvaliteten i barnehagetilbudet over tid.

7.1.3.2 Unntak fra regelen om eget rettssubjekt for noen barnehager

I et enkeltpersonforetak vil barnehagen være en del av eieren som rettssubjekt og integrert med eierens personlige økonomi. Et krav om at barnehagen skal være et selvstendig rettssubjekt, innebærer derfor at private barnehager ikke lenger kan drives som enkeltpersonforetak. Dette kan virke urimelig, siden dette ofte er den valgte organisasjonsformen for små familiebarnehager.

Utvalget mener at det er gode grunner for at kravet om at barnehagen skal være et selvstendig rettssubjekt ikke bør gjelde for de minste barnehagene med lite administrative ressurser. Det kan være hensiktsmessig å sette grensen slik at den tilsvarer barnehager som er så små at de i dag ikke har revisjonsplikt etter økonomiforskriften § 3.

Kravet vil dermed ikke gjelde for barnehageeiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, bare har ordinære barnehager med til sammen færre enn tjue barn eller bare familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn. Kravet vil heller ikke gjelde for eiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, bare har én åpen barnehage.

For barnehager som ikke blir pålagt å være et selvstendig rettssubjekt, vil videreføring av dagens bestemmelser om krav til regnskap, bokføring og dokumentasjon i økonomiforskriften til barnehageloven fortsatt gjelde. Lovforslaget som var ute på høring, innebar at disse barnehagene ble revisjonspliktige. Flertallet er enig i at dette må være en forutsetning dersom en barnehage skal få unntak fra hovedregel om organisering som eget rettssubjekt.

¹⁴¹ Lov om frittstående skolar (friskolelova), §6-3

Utvalget viser til at barnehagene unntatt kravet om å være et selvstendig rettssubjekt, vil kunne være registrert som en underenhet av et annet rettssubjekt i Enhetsregisteret.

7.1.4 Krav om regnskapsmessig skille

Krav om regnskapsmessig skille innebærer at virksomheten må føre separat regnskap for ulike aktiviteter. For eksempel må alle transaksjoner knyttet til barnehagevirksomheten føres i eget regnskap. Et slikt regnskapsmessig skille innebærer i utgangspunktet ikke en organisatorisk inngripen i virksomheten.

Det nærmere innhold i krav om regnskapsmessig skille vil måtte fastlegges utfra utvalgets mål om at reguleringen skal sikre tilstrekkelig mulighet for transparens, tilsyn og demokratisk kontroll. Hensikten er at barnehagen kun skal belastes kostnader knyttet til den godkjente barnehagedriften, og ut fra en vurdering av hvor ressurskrevende slikt tilsyn vil være. Innføring av regnskapsmessig skille som tilfredsstiller tilsynsmyndighetenes behov for innsyn og kontroll, vil også påføre barnehagene økte administrative kostnader. Barnehagen må dokumentere avtaler mellom de ulike underenheter. Det må klart fremkomme hvilke forutsetninger som gjelder, blant annet om eierforhold, for eksempel vedrørende eiendom, I tillegg må det gjelde finansiering og ansettelsesforhold. Dette for å få oversikt over bruk av felles ressurser, bruk av overskuddslikviditet med videre. Utvalgets flertall mener at det ved transaksjoner mellom barnehagevirksomhet og annen virksomhet i samme rettssubjekt, ikke foreligger hensiktsmessig standardisert krav om dokumentasjon på avtaleforhold eller eierforhold.

Utvalget mener at ved krav om regnskapsmessig skille vil det måtte utarbeides en instruks som må hjemles i forskrift. I instruksene vil det kunne stilles detaljerte krav til regnskapsføringen og hvilke opplysninger som skal fremkomme, herunder blant annet dokumentasjon, rapportering, offentliggjøring og revisjon. Avhengig av hvilke krav som stilles vil innføring av regnskapsmessig skille for private barnehager kunne innebære

- Utarbeidelse av atskilte regnskaper for resultat og balanse (full eller delvis). Dette innebærer at alle transaksjonene skal kunne spores fra opprinnelse til regnskapsførsel og rapportering, og at transaksjoner mellom nærstående også innenfor samme rettssubjekt dokumenteres.
- Alle inntekter og kostnader skal være basert på faktiske opprinnelige regnskapsstørrelser.
- Likviditetsflyt reguleres, enten ved å sette forbud eller ved å regulere at dersom en barnehageenhets overskuddslikviditet benyttes i en annen barnehage/virksomhet, vil det måtte beregnes renter, slik at tilskuddet i sin helhet kommer den barnehageenheten som tilskuddet er gitt til gode.

- Krav til fullstendighet og gyldighet av inntekter og kostnader. Alle relevante inntekter (og kun relevante kostnader) skal belastes regnskapet til barnehagen.
- Avgrensning av relevante inntekter og kostnader beskrives mer utdypende.
- Inntekter og kostnader skal henføres direkte så langt som mulig, og det skal være krav til dokumentasjon som sikrer dette. Dette betyr at barnehagen må innrette sine rutiner og forretningsførsel for å sikre at inntekter og kostnader kan føres direkte.
- Gjenværende ikke-direkte henførbare inntekter og kostnader skal fordeles. Fordelingsnøkler som brukes skal dokumenteres, være transparente og etterprøvbare og bygge på en vurdering av faktisk forbruk (årsaksprinsippet).
- Fordelingen av inntekter og kostnader som ikke direkte kan henføres til den enkelte barnehage, gjøres internt i virksomheten. Interne fordelingsmodeller skal, så langt det er praktisk mulig, dokumenteres med samme krav til underliggende dokumentasjon som ved direkte henførbare inntekter og kostnader. Sjablongmessige tilnærminger bør som hovedregel ikke aksepteres. Det bør heller fremgå et grunnlag for faktisk forbruk.
- Det skal foreligge en aksept fra begge parter for alle transaksjoner, som om transaksjonen var mellom to selvstendige juridiske enheter. Dette innebærer at det må foreligge en aksept fra både rettssubjektet og barnehagevirksomheten når kostnader belastes barnehagevirksomheten, herunder aksept for at grunnlagsdokumentasjonen er fullstendig.
- Krav til at barnehagens leder/ledelse har kontroll over, og har et forhold til, utarbeidet dokumentasjon.
- Ledelsesrapportering, hvor ledelsen må bekrefte at praksis for utarbeidelse av det regnskapsmessige skillet er fulgt i henhold til instruksen og hensikten i barnehageloven § 23. Fordeling av felleskostnader og prinsippene bak dette, må være transparente og etterprøvbare og dokumentasjonen fullstendig.
- Krav om avstemming og kontroll mot selskapsregnskapet.
- Standardisering av form og rutine for innrapportering.
- Krav til revisjon.
- Rammer for offentliggjøring og tilgjengeliggjøring.
- Rammer for myndighetenes innsynsrett for kontroll og tilsyn.

7.1.5 Utvidet BASIL-rapportering

BDO har i rapport bestilt av Kunnskapsdepartementet omtalt muligheten for å fortsette med BASIL rapportering, men i en utvidet versjon.¹⁴² Denne er omtalt som *Utvidet BASIL-rapportering (2020)*. KPMG har i rapport bestilt av PBL omtalt og anbefalt utvidet BASIL-rapportering.¹⁴³

¹⁴² BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2020. «Rapport om alternativer til eget rettssubjekt for Kunnskapsdepartementet.» Rapport 4. mars 2020

¹⁴³ KPMG, på oppdrag fra PBL, 2020. «Selvstendig rettssubjekt løser ikke problemstillingen tilknyttet innsyn og kontroll - Kommentar til sammenligningsrapport utgitt av BDO 31.03.2020.» Notat 10.8.2020

Alternativet med en utvidet BASIL-rapportering innebærer ikke et krav om at hver enkelt barnehage skal være et eget rettssubjekt, men en utvidelse av hvilke opplysninger som skal rapporteres til BASIL sammenlignet med i dag. Opplysningene skal rapporteres inn årlig.

En slik utvidet rapportering vil omfatte følgende

- Krav om rapportering av balanse.
- Krav til spesifisering av lønn (lønn til daglig leder, pr. ansatt og pr. barnehage).
- Krav til spesifisering av pensjon (fordelt mellom pensjonskostnader knyttet til de ansatte og administrasjonskostnader til forsikringselskap).
- Krav til rapportering av transaksjoner med nærstående uavhengig av om de er innenfor samme rettssubjekt eller ikke.

Mindretallet legger til grunn at i alternativet utvidet BASIL-rapportering forutsettes det at regnskapslovens prinsipper fortsatt legges til grunn. Rapporteringsløsningen i BASIL må i tillegg standardiseres og utfylles med en klar instruks. Mindretallet mener at alternativet i utgangspunktet innebærer krav om rapportering av fullstendig balanse. Muligheten for å stille krav om at en begrenset del av balansen skal rapporteres kan også vurderes. Den begrensede balansen bør inkludere barnehagens eiendeler, akkumulerte opptjente overskudd og hvordan barnehagene er finansiert (hovedsakelig langsiktig gjeld). Ved hjelp av disse opplysningene kan man i prinsippet gjøre en vurdering av den enkelte barnehages økonomiske situasjon.

I dette alternativet legger mindretallet til grunn at den enkelte barnehages resultatregnskap og balanse revideres av statsautorisert eller registrert revisor. Revisjonen skal følge revisorloven. Mindretallet forutsetter at unntaket som er formulert i departementets høringsnotat gjelder for alle alternativer der det er relevant. Nærmere bestemt betyr det at barnehager som unntas krav om eget rettssubjekt, også unntas kravet om rapportering av balanse.

Et annet mindretall, Eriksson, peker på at utvidet BASIL-rapportering kan være i strid med EØS-avtalen, dersom det drives barnehagevirksomhet og økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand i samme rettssubjekt.

7.1.6 Eget rettssubjekt, regnskapsmessig skille eller utvidet BASIL-rapportering

Ulike alternativer til eget rettssubjekt ble utredet i BDOs *Rapport om alternativer til eget rettssubjekt for Kunnskapsdepartementet (2020)*.¹⁴⁴ Rapporten viste at regnskapsmessig

¹⁴⁴ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2020. «Rapport om alternativer til eget rettssubjekt for Kunnskapsdepartementet.» Rapport 4. mars 2020

skille kan gi noen av de samme prissatte nytteeffektene som krav om eget rettssubjekt, men med lavere kostnader for barnehagene. En forutsetning for denne vurderingen, var at elementer som vurderes å ha positiv nytteverdi ved krav om eget rettssubjekt, også ble tatt med så langt det er praktisk mulig i alternativet om regnskapsmessig skille. Ressursbruken for tilsynsmyndighetene (styringskostnader) og hensynet til demokratisk kontroll inngår imidlertid ikke i denne vurderingen, fordi slike effekter inngår i det BDO benevner som «ikke-prissatte virkninger». I BDOs konklusjoner/oppsummering fremgår at de ikke-prissatte virkningene for alternativet eget rettssubjekt har stor positiv konsekvens (+++) for barnehagesektoren samlet sett.¹⁴⁵

Utvalgets flertall er enige med BDO¹⁴⁶ i at

Fordi de prissatte og de ikke-prissatte virkningene peker i motsatt retning, må disse vurderes opp mot hverandre. I praksis innebærer dette en vurdering av merkostnadene til administrativ byrde som vil påløpe for barnehageaktørene, sett opp mot de ikke-prissatte positive konsekvensene for offentlige myndigheter, foreldre og andre interessenter i deres kontroll og tilsyn med sektoren. Den endelige vurderingen vil avhenge av myndighetenes vektning mellom disse virkningene.

Flertallet er av den oppfatning at enkelte formål er viktigere enn andre. Hensynet til at offentlige myndigheter, foreldre og andre interessenter skal kunne ha innsyn i, og føre kontroll og tilsyn med sektoren, er tungtveiende. Det er derfor en premiss at regelverket legger til rette for demokratisk kontroll med offentlige midler. Det er kommunen som finansierer private barnehager, og offentligheten må på en enkel måte kunne kontrollere at fellesskapets midler er gått til formålet som er nedfelt i barnehageloven.

Flertallet nevner i den forbindelse at de fleste av kommunene som ga innspill i høringsrunden juli 2019 ga sin tilslutning til forslaget fra Kunnskapsdepartementet om å kreve organisering som eget rettssubjekt. Kommunenes innspill var begrunnet med et ønske om bedre kontroll med kommunale midler.

Gitt premisset om demokratisk kontroll, er et annet viktig hensyn at de samlede ressurser brukt på rapportering og kontroll er så lave som mulig. Med «de samlede ressurser» menes her både kostnader på barnehagens hånd og kostnader på tilsynsmyndighetenes hånd som går med til rapportering, styring, oppfølging og kontroll. Flertallet vil i den sammenheng påpeke at det nærmere innhold i et krav til regnskapsmessig skille, vil innebære en minst like stor administrativ byrde på barnehagene som et krav om eget

¹⁴⁵ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2020. «Rapport om alternativer til eget rettssubjekt for Kunnskapsdepartementet.» Rapport 4. mars 2020

¹⁴⁶ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2020. «Rapport om alternativer til eget rettssubjekt for Kunnskapsdepartementet.» Rapport 4. mars 2020

rettssubjekt, jf. kapittel 7.1.4. Dette vil tilfredsstillende kravene som følger av premisset om demokratisk kontroll med offentlige midler.

Flertallet mener fordelene ved eget rettssubjekt er at kravene til regnskap følger av regnskapsloven og bokføringsloven, som er generiske og uavhengige av barnehageloven. Dette i motsetning til å måtte skreddersy alle krav i en egen forskrift. I stedet kan reguleringen av barnehagene legge de regnskaps- og rapporteringskrav som gjelder for eget rettssubjekt til grunn, og tilpasse ytterligere krav i forskrift og/eller instruks, i henhold til hva som måtte være nødvendig utfra barnehagevirksomhetens særskilte posisjon som mottaker av offentlige tilskudd utenfor konkurranse.¹⁴⁷

På denne bakgrunn mener flertallet at hensynet til demokratisk kontroll med offentlige midler, jf. barnehageloven § 23, kun kan oppnås på en tilfredsstillende måte ved å innføre et krav om eget rettssubjekt med forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt. Flertallet mener også det kan stilles spørsmål ved om gjeldende regulering er i tråd med kravene til dokumentasjon som fremgår av utviklingen innenfor EØS-retten, jf. omtalen i kapittel 7.1.2.2.

Utvalgets mindretall mener at disse formålene kan oppnås ved en utvidet BASIL-rapportering.

7.1.7 Anbefaling

Utvalgets utgangspunkt er kravene i barnehageloven § 23 til private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Et sentralt krav er at offentlige tilskudd og foreldrebetaling bare kan benyttes til å dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen.

Det må vurderes i hvilken grad de ulike alternativene, eget rettssubjekt med forbud mot annen virksomhet, regnskapsmessig skille eller utvidet BASIL-rapportering, kan sikre kontroll med at barnehagene som mottar offentlige midler oppfyller barnehagelovens § 23. Gitt premisset om tilstrekkelig demokratisk kontroll, har utvalget vurdert de samlede styringskostnader ved alternativene.

Utvalgets flertall er av den oppfatning at det bør stilles krav om eget rettssubjekt med forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt. Videre mener flertallet at det ikke bør gis unntak for annen virksomhet med tilknytning til barnehagedriften, da fordelene ved et slikt unntak ikke anses å være store og at en unntaksadgang vil kunne

¹⁴⁷ Her vil for eksempel krav til balanseføring av leieavtaler for alle foretak kunne være et «tilpasset» krav

svekke de positive effekter av hovedregelen og generere økte utgifter til kontroll for tilsynsmyndigheten.

For barnehager som i dag er organisert som enkeltpersonforetak mener flertallet at det bør gis unntak for kravet om å organisere barnehagevirksomheten som eget rettssubjekt. Unntaket bør være snevert og vise til dagens regelverk og unntaket fra revisjonsplikt.

Flertallet vil presisere at for å oppnå de tilsiktede fordelene må både krav om eget rettssubjekt og forbud mot annen virksomhet i samme rettssubjekt innføres. Det vil altså ikke være tilstrekkelig bare å innføre krav om eget rettssubjekt.

Flertallet mener at ved innføring av krav om eget rettssubjekt er det kritisk å innføre overgangsordninger som sperrer for transaksjoner som kan redusere selskapenes verdier opparbeidet gjennom barnehagevirksomheten, i forkant av de nye reglene.¹⁴⁸ På grunn av utvalgets knappe tidsfrister, har det ikke vært mulig å gå nærmere inn på utformingen av overgangsregler.

Flertallet er av den oppfatning at det kun er krav om at alle barnehager skal være organisert som eget rettssubjekt med forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som vil imøtekomme krav til innsyn og demokratisk kontroll. Dette skal sikre at felleskapets midler benyttes i henhold til barnehagelovens § 23.

Flertallet vil legge til at det offentlige årlig overfører om lag 22 milliarder kroner til private barnehager. Det er et paradoks at innsynsmulighetene i økonomien til foretakene som mottar dette tilskuddet er så vidt svakt, og mye svakere enn innsynet i kommunenes egen økonomi.

At forslaget om eget rettssubjekt gir økte kostnader for private barnehager, er derfor ikke et argument mot å innføre det. Men det kan være et argument for økt bruk av ideelle aktører hvor det offentliges styringskostnader er lavere.¹⁴⁹ Årsaken er at krav om eget rettssubjekt med forbud mot annen virksomhet vil redusere samfunnets samlede styringskostnader. For myndighetene er det de samlede kostnader brukt på styring, oppfølging og kontroll som er relevante.

Utvalgets mindretall mener at en utvidet BASIL-rapportering vil oppnå de mål som utvalget ønsker på en tilnærmet like god måte, men til en lavere pris. I tillegg bør det være en viss mulighet til å drive annen virksomhet relatert til barnehagedriften i samme rettssubjekt.

¹⁴⁸ Slik «tilpasning» vil for øvrig kunne være brudd på reglene om offentlig støtte etter EØS-retten

¹⁴⁹ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenestevalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

7.2 Pensjon

7.2.1 Pensjonsreformen

Pensjonsreformen trådte i kraft 1. januar 2011. Bakgrunnen for endringene var den sterke økningen i antall pensjonister i fremtiden, samtidig med færre yrkesaktive bak hver pensjonist. I Folketrygden skal alle år med inntekt medregnes, og pensjonen øker ved senere uttak. Levealderjustering innebærer at pensjonskapitalen/beholdningen deles på statistisk gjenværende leveår. Det er mulig å ta ut pensjon fra 62 år, men det er samtidig mulig å arbeide og fortsatt tjene opp til pensjon.

Endringene i folketrygden medførte at også tjenestepensjonsordninger måtte tilpasses. AFP-ordningene har gått fra å være tidligpensjonsordninger til å være livsvarige ytelser. I forbindelse med pensjonsreformen ble AFP i privat sektor endret til å være et livsvarig påslag på toppen av annen pensjon. Ordningen bygger på et kvalifikasjonssystem. Det vil si at alle gjeldende vilkår må oppfylles for å få rett til ytelsen på tidspunktet det søkes om uttak fra. Blant annet må man være ansatt og arbeide i en bedrift som har en tariffavtale der AFP inngår. Den samme endringen har skjedd i offentlig sektor for de som er født i 1963 eller senere. De som er født før dette har fortsatt den gamle AFP-ordningen.

Fra 1. januar 2020 trådte ny offentlig tjenestepensjonsordning i kraft. I privat sektor var ytelsespensjon mest vanlig, men innskuddspensjonsordninger har tatt mer over. Pensjonsreformen er dermed et vesentlig element i endringer i tjenestepensjonsordningen i privat sektor.

7.2.2 Dagens pensjonspåslag

Pensjonspåslaget til private barnehager utgjør 13 prosent av lønnsgrunnlaget i kommunal sektor. Kommunale barnehager har i gjennomsnitt rapportert en brutto pensjonskostnad på 17,9 prosent. Mellom kommunene varierer pensjonskostnadene fra 14 til 24 prosent av lønnsgrunnlaget. Kommunale pensjonskostnader inkludert arbeidsgiveravgift inngår ikke i beregningen av driftstilskudd. Det fordi det beregnes et eget påslag til pensjon.

Privat barnehagesektor er godt regulert når det kommer til arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår, inkludert pensjon. I sektoren har 95 prosent tariffavtaler som inneholder ulike avtalte pensjonsordninger. På lik linje med offentlig sektor har partene i privat barnehagesektor forhandlet frem nye pensjonsavtaler som er tilpasset endringene i pensjonsreformen. Partene er ikke i mål på alle områder, men skal være det innen 1. januar 2023. Dette gjelder tariffområdene PBL, FUS og Spekter/Norlandia. For det største tariffområdet, PBL, betyr det at de både har lukkede ytelsesordninger og ny hybridpensjon i sin portefølje.

Det er også tariffområder som har offentlig tjenstepensjon i sektoren. Dette gjelder i hovedsak KA (Kirkens arbeidsgiverorganisasjon) og Virke. I Virke vil det både være barnehager med hybridpensjon og offentlig tjenstepensjon.

Tariffavtalene i sektoren inneholder AFP og forsikringsdekninger, samt at arbeidstaker bidrar med en egenandel til pensjonsordningen (som i offentlig sektor).

Det er et fåtall tariffbundne barnehager som har innskuddspensjon. I tillegg kan den delen av sektoren som ikke er tariffbundet ha innskuddsordninger med lavere kostnader enn hoveddelen av sektoren, helt ned til 2 prosent som er minimum ifølge loven.

Tariffavtalene i privat barnehagesektor bygger på avtalene i offentlig sektor. De første private barnehagene var ideelle barnehager, men de hadde en tett tilknytning til offentlig sektor. APO (arbeidsgiverforening for private virksomheter i offentlig sektor, stiftet i 1949), organiserte blant annet private ideelle barnehager. I 1998/99 gikk de inn i HSH (nå Virke) i den delen som organiserer ideell sektor, HUK-området (helse, utdanning og kultur).¹⁵⁰ Avtalene på dette området omfattet offentlig lik tjenstepensjon frem til 2016. Da ble det mulig å endre til hybridpensjonsordning, som ble regnet for å være den nye pensjonsløsningen som kunne supplere innskuddspensjonsordningen i privat sektor.

Det største tariffområdet i privat barnehagesektor, PBL, bygger på avtaler i offentlig sektor. Den første Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen mellom PBL og Fagforbundet (tidligere Norsk Kommuneforbund), Delta (tidligere Kommunalansattes Fellesforbund), og Utdanningsforbundet (tidligere Norsk Lærergag og Lærergforbundet) ble inngått for perioden 1. mai 1997 til 31. august 1998. Denne avtalen omhandlet pensjon inkludert AFP.

Pensjonsordningen som ble valgt var ikke offentlig ytelsespensjon, men en ytelsespensjon etter lov om foretakspensjon. Dette var en ordning som skulle være konkurransedyktig med de ordningene kommunene hadde. AFP i private barnehager ble også knyttet til offentlig AFP. Dette var en tidligpensjonsordning som gjaldt i perioden 62-67 år. Tariffavtalene har blitt reforhandlet i årene som har fulgt.

Før 2014 kunne barnehagene velge to ulike medlemskap i PBL. Barnehager som var medlem i PBL-A var bundet av tariffavtale, men mange barnehager var kun medlem av interesseorganisasjonen PBL uten tariffavtale. Fra 1. januar 2014 ble disse slått sammen og alle medlemmer var bundet av tariffavtalen som omfattet ytelsespensjonsordningen. For barnehager som tidligere kun hadde lovens minimumsordning på 2 prosent ble dette et løft.

¹⁵⁰ https://snl.no/Arbeidsgiverforening_for_private_virksomheter_i_offentlig_sektor

7.2.2.1 Innskuddsbasert pensjonsordning etter Lov om innskuddspensjon

Arbeidstakers fremtidige pensjonsutbetalinger avhenger av hvor mye premie som er innbetalt som pensjonsmidler, både fra arbeidsgiver og fra ansatte. I tillegg kommer avkastning på disse pensjonsmidlene. Arbeidsgiver plikter kun å innbetale årlig premie. Minimum er 2 prosent av lønn mellom 1 G og 12 G, og maksimum er 7 prosent. I tillegg kan det gjøres tilleggsinnskudd på inntil 18,1 prosent av lønn mellom 7,1 G og 12 G. Dette er kompensasjon for at det ikke beregnes pensjon i folketrygden utover 7,1 G. Opptjening i ordningen skjer alle år i arbeid med medlemskap i ordningen.

Pensjonskostnaden for foretaket vil være lik årlige innskudd fra arbeidsgiver (netto innbetaling). Med bakgrunn i barnehageloven og forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, må private barnehager som er lokalisert i disse kommunene få tilsvarende mulighet. Ordningen er dermed tilnærmet forutsigbar for arbeidsgiver. Det i motsetning til en ordning der arbeidstaker har rettskrav på en viss ytelse. I den innskuddsbaserte ordningen er det arbeidstaker som bærer risikoen for den fremtidige pensjonsforpliktelsen. På den annen side vil arbeidstaker få høyere pensjonsutbetaling dersom det er høyere avkastning på innbetalt sparebeløp. Det er også lovbestemt at det må tegnes en forsikring som gir rett til innskuddsfritak ved eventuell uførhet. Det medfører en premie som barnehagen/arbeidsgiver må dekke. Dette krever dermed ingen balanseføring av forpliktelsene.

Pensjonsbeholdningen kan tas ut fra 62 år. Den ansatte bestemmer hvor mange år den skal fordeles på, minimum 10 år fra 67 år, eventuelt 15 år fra 62 år. Dette innebærer at dette ikke er en livsvarig ytelse. Ved død arver etterlatte beholdningen. Når man slutter hos arbeidsgiver med innskuddspensjon, får man et pensjonskapitalbevis.

7.2.2.2 Ytellesbasert pensjonsordning etter Lov om foretakspensjon

I en ytelsesbasert ordning er arbeidstaker sikret en fastsatt ytelse som pensjonist, for eksempel 66 prosent av sluttlønn. Full opptjening er vanligvis 30 år og flere år i ordningen påvirker ikke pensjonsutbetalingen. Den motiverer derfor ikke til å stå lenger i arbeid for å øke pensjonsnivået. Pensjonen er en livsvarig ytelse. Arbeidsgiver plikter å betale en årlig premie til pensjonsordningen. Årlig premie blir beregnet ut ifra de retningslinjer og forutsetninger som er satt av livselskapet. I disse ordningene er det arbeidsgiver som bærer risikoen for ytelsene. Fremtidige ytelser må estimeres og behandles som en forpliktelse i regnskapene. Samtidig må verdien på pensjonsmidlene estimeres. Netto pensjonsmidler og netto pensjonskostnad bokføres i regnskapet. Beregning av pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader er komplisert og overlates til sakkyndige. Et spesielt krevende forhold ved ytelsesbaserte pensjonsordninger er at lovrammene for innbetalinger til ordningen ikke er samkjørte med de regnskapsmessige reglene for

behandlingen i virksomhetens årsregnskap. Dette innebærer at hva en virksomhet må betale inn til pensjonsordningen som følge av livselskapets premieberegning ikke nødvendigvis er det samme som den de kostnadsfører i årsregnskapet.

Det er i praksis ikke mulig å inngå nye avtaler om ytelsesbasert pensjon i privat sektor da disse ikke tilbys av livselskapene. Ordningen er derfor på vei til å fases ut. I private barnehager er ytelsesordningene, med noen unntak, enten avviklet eller videreført som lukkede pensjonsordninger.¹⁵¹

7.2.2.3 Hybridpensjon

Hybridpensjon er en tjenstepensjonsordning basert på et innskuddsbasert opptjeningssystem med opptjening for alle år i arbeid, og som har en livsvarig og kjønnsnøytral pensjonsutbetaling. Ordningen henter elementer fra både innskuddspensjon i opptjeningstiden og ytelsespensjon i utbetalingstiden og kalles derfor hybridpensjon.

For kvinner betales det totalt 8,07 prosent, det vil si 1,07 mer enn for menn. Dette da beregning tilsier at det kreves høyere tilskudd for kvinner enn for menn. Årsaken til det er at kvinner statistisk har en høyere levealder (lever lengre) enn menn. Det store flertallet av de ansatte i private barnehager er kvinner.

Alle år i jobb teller med i opptjeningen av pensjonsytelsene. Beholdningen i opptjeningstiden kan enten reguleres gjennom individuelt investeringsvalg, kollektivt investeringsvalg med 0-garanti eller lønnsvekstregulering.

Pensjonen kan tas ut fra fylte 62 år og kan kombineres med arbeid og ytterligere opptjening av pensjonsrettigheter. Det oppsparte pensjonsbeløp fordeles på gjenstående år av forventet levealder.

Ved dødsfall før hele pensjonsbeløpet er utbetalt, går restbeløpet fra alderspensjonen til forsikringsfelleskapet, og ikke til de etterlatte. Ektefelle/samboer og barn er i stedet sikret gjennom gruppelivsforsikring og barnepensjon.

Tilhørende forsikringsdekninger, AFP, seniortiltak, engangspremie, administrasjon, forvaltning og rentegaranti medfører også kostnader. Disse dekkes av arbeidsgiver. Når man slutter hos arbeidsgiver med hybridpensjon, får man et pensjonsbevis.

¹⁵¹ BDO, på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Pensjonsordninger i private barnehager.» Notat 18.03.2021

7.2.3 Omfang i privat barnehagesektor

I et notat til utvalget utarbeidet av BDO beskrives de ulike alternative pensjonsordninger i privat sektor.¹⁵² De viser at utviklingen i privat sektor har vært avvikling av ytelsesordninger med overgang til innskuddsordninger. Bakgrunnen for dette antas å være todelt. Innskuddspensjon er mer forutsigbar for arbeidsgiver og er samtidig bedre tilpasset endringene i pensjonsreformen.

I privat sektor er det få som har valgt hybridpensjonsordningen. Der skiller private barnehager seg fra resten av privat sektor. I tillegg til lukkede ytelsesordninger, som er i ferd med å fases ut, er det hybridordningen som nå er den vanlige pensjonsordningen i private barnehager. PBL, som organiserer medlemmer som igjen sysselsetter 70 prosent av de ansatte i private barnehager, beskriver sin hybridordning som «Barnehagepensjon».¹⁵³ Både FUS og Virke har også hybridpensjon. «Barnehagepensjonen» kan, med sitt omfang, sannsynligvis betegnes som den nye standardordningen i privat barnehagesektor. At hybridordningen nå er den nye standardpensjonen i private barnehager tolker utvalget dithen at det er den ordningen som har flest likhetstrekk med ny offentlig tjenestepensjon.

Utvalget skal, som beskrevet i mandatet bruke eksisterende kunnskapsgrunnlag med oppdaterte regnskapstall. Utvalget ønsker å peke på at det har vært utfordrende at endringene i pensjonsordningene i sektoren fra 1. januar 2020 ikke har vært en del av dette grunnlaget.

7.2.4 utfordringer med pensjonspåslaget

Regjeringen foreslo i statsbudsjettet for 2021 å endre pensjonspåslaget fra 13 prosent til 11 prosent. Bakgrunnen for forslaget er at det er beregnet at de private barnehagene i 2017 har fått utbetalt i underkant av 1 milliard mer enn de reelle pensjonsutgiftene tilsier.¹⁵⁴

Utvalgets flertall støtter seg på tallmaterialet fra Telemarksforskning i rapporten *Finansiering av private barnehager. Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen (2019)*. Telemarksforskning finner der at private ordinære barnehager i gjennomsnitt har pensjonskostnader som tilsvarer 7,7 prosent av lønnsutgiftene. Det er 25 prosent av de private ordinære barnehagene som har pensjonskostnader som tilsvarer mindre enn 5,3

¹⁵² BDO, på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Pensjonsordninger i private barnehager.» Notat 18.03.2021

¹⁵³ Samfunnsøkonomisk analyse, på oppdrag for LO, 2020. «Mulige endringer i barnehageloven og tilskuddssystemet for private barnehager.» Rapport 21-2020

¹⁵⁴ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2019. «Finansiering av private barnehager. Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen.» TF-notat nr. 15/2019

prosent av lønnsutgiftene. Det er kun 6 prosent av de private ordinære barnehagene som har høyere pensjonskostnader enn de får dekket gjennom pensjonspåslaget. Dette mener Telemarksforskning ikke er overraskende, da pensjonspåslaget ble satt slik at de aller fleste private barnehager skulle få dekket sine pensjonskostnader.

Det er uenighet om Telemarksforskings konklusjoner, og utvalgets mindretall er av den oppfatning at metodevalget ikke gir et korrekt bilde.

Utvalget viser til at Lillevold & Partners¹⁵⁵ legger til grunn pensjonskostnadene i et representativt utvalg på 255 PBL-barnehager, og konkluderer med at gjennomsnittlig pensjonsopptjening som andel av lønn er på 10,7 prosent. Kostnader til AFP kommer i tillegg, og kan ha kostnad mellom 0,8 prosent og 2 prosent avhengig av om det er gammel eller ny AFP-ordning.

Utvalgets flertall legger mindre vekt på tallmaterialet fra Lillevold og Partners. Estimatenes knytter seg til en pensjonsavtale som er avsluttet og tallene fremvises som andel av lønnskostnadene i den enkelte private barnehage. De er da ikke knyttet til kommunens lønnskostnader som påslaget i dag baseres på.

Tabell 7.1 Dekningsgrad og innsparing ved ulike pensjonspåslag (beregnet uten arbeidsgiveravgift)

	Dagens modell pensjonspåslag 13%	Pensjons- påslag 11%	Pensjons- påslag 9%	Kostnads- dekning
Andel barnehager som får dekket alle pensjonsutgifter med pensjonspåslaget	93,8%	84,6%	67,6%	0%
Andel barnehager med høyere pensjonsutgifter enn påslaget (kostnadsdekning)	3,4%	12,5%	29,5%	97,1%
Andel barnehager med høyere pensjonsutgifter enn kommunen (kostnadsdekning opp til kommunens nivå)	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%
Reduksjon i tilskudd til pensjon sammenlignet med dagens modell (mill. kr)	0	313	583	949

Kilde: Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2019. «Finansiering av private barnehager. Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen.» TF-notat nr. 15/2019

Selv om Telemarksforskning har beregnet at private barnehager i 2017 fikk utbetalt mer enn de reelle pensjonsutgiftene tilsier, er det i regelverket ikke et skille mellom bruken av

¹⁵⁵ Lillevold & Partners, på oppdrag fra PBL, 2019. «Pensjonskostnader i private barnehager.» Rapport 4.7. 2019

ulike typer tilskudd. Velferdstjenesteutvalget skriver

Det er dermed for eksempel ikke et krav at pensjonstilskuddet blir brukt til å dekke pensjonsutgifter, eller at administrasjonstilskuddet blir brukt til å dekke administrasjonsutgifter.

Dette er i tråd med helhetstankegangen om finansieringen av private barnehager som Kunnskapsdepartementet tidligere har lagt til grunn.

Utvalgets mindretall hevder at rapporten fra Telemarksforskning¹⁵⁶ ikke fullt ut tar høyde for slike sammenhenger. Dersom pensjonspåslaget nedjusteres fra 13 til 9 prosent, vil andelen barnehager som har høyere pensjonskostnader enn de får dekket gjennom påslaget, øke fra 6,2 til 32,4 prosent. En nedjustering av pensjonspåslaget, vil basert på reelle tilskuddssatser fra 2019, innebære 726 millioner kroner mindre i driftstilskudd til private barnehager, eller i gjennomsnitt 303 813 kroner mindre pr. barnehage. Til sammenligning var gjennomsnittlig årsresultat i ordinære private barnehager i 2019 på 206 794 kroner, og hver tredje private barnehage gikk med underskudd, ifølge BASIL.

Mindretallet viser til at jo lavere pensjonspåslaget er, desto flere barnehager må søke kommunen om å få dekket pensjonskostnader. Kostnadene ved at et antall private barnehager må søke om ekstra dekning vil likevel være langt lavere enn reduksjonen i tilskuddet til pensjoner. Kostnadsdekning vil kunne være kostnadsdrivende.

Mindretallet peker på at kommunale barnehager har en pensjonskostnad på i gjennomsnitt om lag 18 prosent av lønnsgrunnlaget.¹⁵⁷ Private barnehager har i gjennomsnitt hatt lavere pensjonskostnader enn de kommunale. En årsak til dette er at kostnadene for gammel offentlig tjenstepensjon har vært høyere enn privat ytelsespensjon med bakgrunn i at det er en bruttoordning. En annen årsak er differansen ved å ha innskudd eller hybrid, kontra gammel offentlig tjenstepensjon. I dag har 7 av 10 ansatte i private barnehager PBLs barnehagepensjon. Nivået er tilnærmet like gode som i de kommunale barnehagene. De private barnehagene har (historisk sett) hatt lavere lønnskostnader pr. barnehageplass sammenlignet med kommunale barnehager. De kommunalt ansatt hadde høyere formell utdanning og arbeidsstokken var eldre (lønnen baserer seg blant annet på ansiennitet). I private barnehager var det noe lavere bemanning samt at det var færre fagarbeidere. Dette er faktorer som kan ha vært en medvirkende årsak til lønnsforskjeller, og dermed pensjonskostnader. Dette var

¹⁵⁶ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2019. «Finansiering av private barnehager. Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen.» TF-notat nr. 15/2019

¹⁵⁷ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2019. «Finansiering av private barnehager. Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen.» TF-notat nr. 15/2019

imidlertid før bemanningsnormen ble innført og pedagognormen ble skjerpet. Pr. 15. desember 2020 oppfylte 99 prosent av alle barnehager bemanningsnormen. Velferdstjenesteutvalget har uttalt at det i dag er små forskjeller i utdanningsnivå og gjennomsnittlig månedslønn mellom offentlige og private barnehager

Gjennomsnittlig lønnsnivå varierer mellom offentlige, ideelle og kommersielle barnehager, men forskjellene er små, og kan ikke alene forklare hvorfor private barnehager oppnår lønnsom drift. Forskjellene er dermed i ferd med å jevne seg ut. Av de nevnte årsaker vil sannsynligvis et pensjonspåslag på 13 prosent i dag ikke medføre en så stor overkompensasjon som tilfellet var i 2017.

7.2.5 Konsekvenser av ulike satser for pensjonspåslag

I rapporten *Endringer i finansieringen av private barnehager – pensjonspåslag (2019)* beregner BDO at 93 prosent av barnehagene får dekket sine pensjonskostnader i 2017, gitt et pensjonspåslag på 13 prosent. Hvis pensjonspåslaget er 8 prosent får omtrent halvparten av barnehagene dekket sine kostnader.¹⁵⁸ Rapporten ble utarbeidet før innføring av ny barnehagepensjon i PBL. BDO har på oppdrag fra utvalget gjort tilsvarende beregninger for 2018 og 2019. Ved et pensjonspåslag på 13 prosent vil 86,4 få dekket sine kostnader. Hvis pensjonspåslaget er 8 prosent vil 47,2 prosent få dekket sine kostnader.¹⁵⁹

Tabell 7.2 Andelen private barnehager som får dekket pensjonsutgiftene sine ved ulike pensjonspåslag

Pensjonspåslag	Andel barnehager med kostnadsdekning				
	2015	2016	2017	2018	2019
8,0%	45,0%	60,2%	48,3%	51,0%	47,2%
8,5%	50,8%	65,7%	55,2%	57,0%	51,9%
9,0%	55,9%	70,2%	61,8%	62,4%	56,2%
9,5%	60,6%	75,3%	68,6%	67,7%	61,7%
10,0%	65,3%	80,2%	73,3%	72,9%	67,0%
10,5%	69,7%	83,4%	78,2%	78,2%	71,1%
11,0%	74,1%	87,3%	81,6%	81,6%	74,0%
11,5%	78,8%	89,9%	85,3%	85,4%	77,6%
12,0%	82,3%	92,3%	88,3%	88,3%	81,5%
12,5%	85,9%	93,8%	91,1%	90,5%	84,3%
13,0%	88,1%	94,9%	93,0%	92,7%	86,4%

Kilde: BDO, på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Pensjonsordninger i private barnehager.» Notat 18.03.2021

Videre ble det vurdert hvordan andelen som får sine pensjonskostnader dekket skiller mellom de barnehagene som har ytelsesbasert, og de som har innskuddsbasert ordning.

¹⁵⁸ BDO, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2019. «Endringer i finansieringen av private barnehager - pensjonspåslag.» Rapport 11.9.2019

¹⁵⁹ BDO, på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Pensjonsordninger i private barnehager.» Notat 18.03.2021

Analysene viser at det er store forskjeller.

Tabell 7.3 Andelen private barnehager med kun ytelsesbasert pensjonsordning som får dekket pensjonsutgiftene sine ved ulike pensjonspåslag

Pensjonspåslag	Andel barnehager med kostnadsdekning (Ytelsesbasert ordning)				
	2015	2016	2017	2018	2019
8,0%	32,1%	53,1%	35,5%	40,2%	37,1%
8,5%	39,0%	59,5%	43,8%	47,7%	42,1%
9,0%	45,2%	64,8%	51,6%	54,2%	47,1%
9,5%	50,8%	70,9%	59,8%	60,6%	53,4%
10,0%	56,7%	76,7%	65,1%	66,7%	59,9%
10,5%	62,3%	80,3%	71,4%	73,5%	64,7%
11,0%	67,5%	85,2%	75,7%	78,2%	68,2%
11,5%	73,3%	88,5%	80,9%	82,6%	72,5%
12,0%	77,8%	91,1%	85,0%	86,3%	77,0%
12,5%	82,4%	93,1%	88,7%	88,7%	80,0%
13,0%	85,3%	94,4%	91,1%	91,3%	82,5%

Kilde: BDO, på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Pensjonsordninger i private barnehager.» Notat 18.03.2021

I 2017 fikk om lag 91 prosent av barnehagene med ytelsesbasert ordning dekket sine pensjonskostnader. I 2019 fikk 82,5 prosent i den samme gruppen dekket sine pensjonskostnader. Ved et pensjonspåslag på 8 prosent ville bare 35,5 prosent av barnehagene med ytelsesbasert ordning fått dekket sine kostnader i 2017. I 2019 er dette tallet 37,1 prosent.¹⁶⁰

Tabell 7.4 Andelen private barnehager med kun innskuddsbasert pensjonsordning som får dekket pensjonsutgiftene sine ved ulike pensjonspåslag

Pensjonspåslag	Andelen barnehager med kostnadsdekning (Innskuddsordning)				
	2015	2016	2017	2018	2019
8,0%	86,6%	88,1%	87,1%	83,3%	82,8%
8,5%	88,4%	91,3%	89,8%	85,2%	84,8%
9,0%	90,0%	92,1%	91,2%	88,1%	86,4%
9,5%	92,1%	93,3%	93,0%	90,7%	89,1%
10,0%	92,6%	95,3%	94,8%	93,6%	90,8%
10,5%	93,2%	96,3%	95,5%	94,3%	92,6%
11,0%	94,5%	97,5%	97,1%	94,3%	93,5%
11,5%	96,3%	98,0%	97,7%	95,9%	94,0%
12,0%	97,1%	98,5%	98,0%	96,9%	95,8%
12,5%	97,4%	98,5%	98,4%	98,1%	97,5%
13,0%	97,9%	99,0%	99,1%	98,3%	98,0%

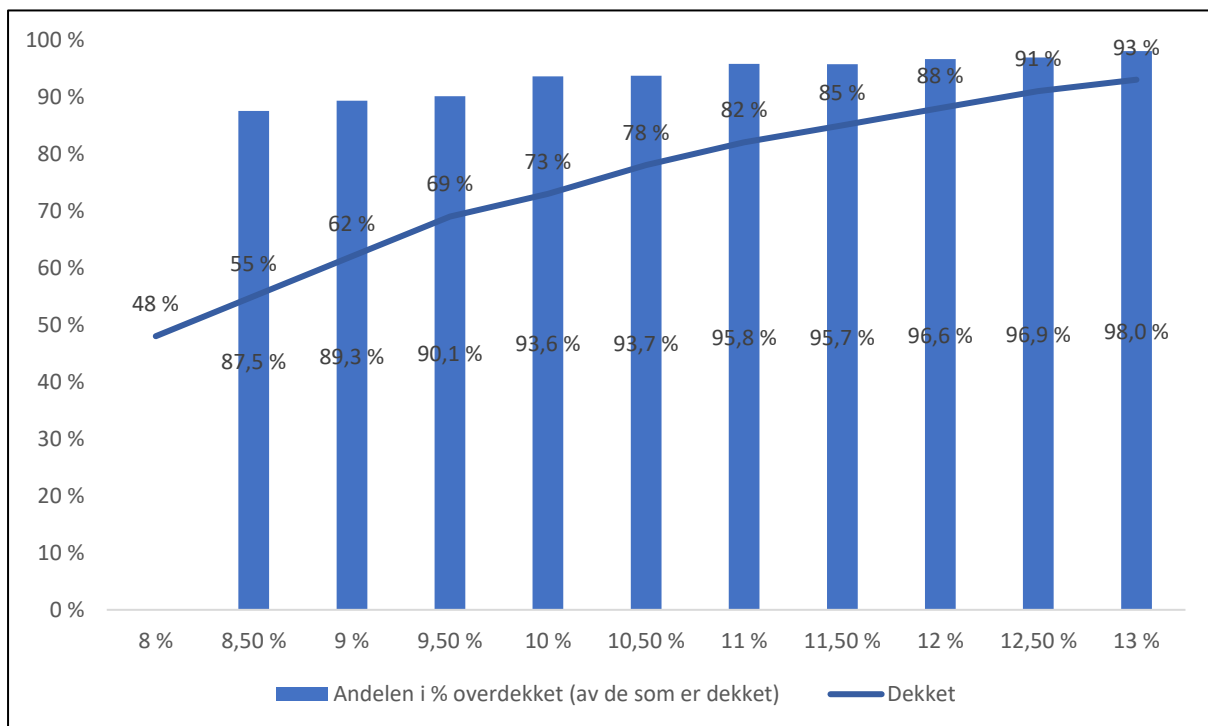
Kilde: BDO, på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Pensjonsordninger i private barnehager.» Notat 18.03.2021

¹⁶⁰ BDO, på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Pensjonsordninger i private barnehager.» Notat 18.03.2021

Når det gjelder barnehager med innskuddsbasert pensjonsordning, får om lag 99 prosent av disse dekket sine kostnader ved et pensjonspåslag på 13 prosent i 2017. For 2019 er dette estimert til 98 prosent. Ved pensjonspåslag på 8 prosent er andelen barnehager som får dekket sine pensjonskostnader i 2017 87,1 prosent. I 2019 er dette estimert til 82,8 prosent.

BDO¹⁶¹ hevder det kan være barnehager som er overkompensert allerede på dette nivået. For eksempel vil barnehager med laveste nivå på innskuddsordningen på 2 prosent allerede ha en vesentlig overdekning ved 8 prosent.

BDO¹⁶² har på oppdrag fra utvalget, beskrevet muligheten for ulike pensjonspåslag med utgangspunkt i pensjonsordningene i sektoren. Tallgrunnlaget er fra før PBLs barnehagepensjon trådte i kraft, mens FUS innførte sin hybridpensjonsordning 1. januar 2017. I rapporten har BDO sett på om det er forskjeller i pensjonskostnader mellom barnehagene med ytelsesbasert ordning og de med innskuddsbasert ordning. BDO mener at barnehager med ytelsesbaserte ordninger i snitt har høyere pensjonskostnader enn barnehager med innskuddsbasert ordning. Pensjonsprosenten for innskuddsbaserte ordninger har økt fra 3,8 prosent i 2014 til 4,9 prosent i 2017. Pensjonsprosenten til barnehager med ytelsesbasert ordning har økt fra 7,8 prosent til 9,3 prosent.



Figur 7.1 Andelen overdekning av pensjonskostnader i private barnehager

Kilde: BDO, på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Pensjonsordninger i private barnehager.» Notat 18.03.2021

¹⁶¹ BDO, på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Pensjonsordninger i private barnehager.» Notat 18.03.2021

¹⁶² BDO, på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Pensjonsordninger i private barnehager.» Notat 18.03.2021

Som figur 7.1 viser, vil et generelt pensjonspåslag på 13 prosent dekke kostnadene til 93 prosent av barnehagene, mens 7 prosent (100 prosent-93 prosent) vil da fortsatt ikke få dekket sine pensjonskostnader fullt ut. Av de 93 prosent som da har full kostnadsdekning, vil 98 prosent av disse igjen motta en eller annen grad av overkompensasjon, det vil si de mottar mer enn det pensjonskostnaden utgjør for barnehagen. Det er i dette forutsatt at de siste barnehagene som fikk dekket sine pensjonskostnader ved økningen fra forrige trinn, for eksempel fra 12,5 prosent til 13 prosent, ikke mottar (vesentlig) overkompensasjon.

Årstallene i tabellen viser til året pensjonspremien er ført i barnehagens regnskap i BASIL. Tilskuddet som sammenlignes med denne kostnader blir betalt ut først to år senere. Det å redusere pensjonspåslaget til 8 prosent vil både for de innskuddsbaserte ordningene, men ikke minst for de ytelsesbaserte ordningene, medføre at de ikke får dekket de reelle kostnadene.

En lavere sats for pensjonspåslaget vil bety at flere private barnehager har rett på tilleggsdekning av pensjonskostnader. Dette vil medføre økt administrativt arbeid både for barnehagene og for kommunene som mottar søknadene. Med en nedjustering av pensjonspåslaget fra 13 til 11 prosent, viser BDOs beregninger at kommunene får økte administrasjonskostnader på rundt 3,4 millioner kroner. Ved en nedjustering til 8 prosent vil administrasjonskostnadene øke til om lag 13,3 millioner kroner. En økning i administrasjonskostnadene må ses i sammenheng med en reduksjon i pensjonspåslaget. En lavere sats for pensjonspåslaget vil bety lavere utbetalt driftstilskudd til private barnehager, uavhengig av om barnehagen har 330 000 kroner i tilskudd pr. barn eller 196 000 kroner i tilskudd pr. barn, og uavhengig av om barnehagen tilhører den tredelen av private barnehager som årlig går i underskudd eller ikke.¹⁶³ Tidligere beregninger gjort av Telemarksforskning viser at økningen i administrasjonskostnader er lave sammenlignet med beløpet det offentlige sparer.¹⁶⁴

Tabell 7.5 Økning i administrasjonskostnader for kommunene som følge av en endring i satsen for pensjonspåslaget

	Fra 13 til 12%	Fra 13 til 11%	Fra 13 til 11%	Fra 13 til 9%	Fra 13 til 8%
Økning i administrasjonskostnader for kommunene (mill. kr)	1,39	3,41	5,87	9,29	13,3

Kilde: BDO, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2019. «Endringer i finansieringen av private barnehager - pensjonspåslag.» Rapport 11. september 2019

¹⁶³ BDO, på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Pensjonsordninger i private barnehager.» Notat 18.03.2021

¹⁶⁴ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2019. «Finansiering av private barnehager. Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen.» TF-notat nr. 15/2019

Utvalgets mindretall mener rapporten fra BDO er metodisk feil og overvurderer pensjonspåslaget, noe som gjør at dekningsgradene blir feil. Telemarksforskning¹⁶⁵, som benytter samme metode i sine rapporter, har ved hjelp av makrodata beregnet at pensjonspåslag på 13 prosent i 2021 utgjør 16 734 kroner pr. heltidsplass (3-5 år). Faktisk pensjonspåslag, basert på kommunenes egne satsberegninger for 2021, utgjør 15 467 kroner. Telemarksforskning overvurderer altså hva de private barnehagene får av finansiering til sine pensjonsordninger med om lag 8 prosent. Ettersom det samme tallmaterialet benyttes til å vurdere eventuell dekning ved ulike nivå på pensjonssjablongen, vil samtlige dekningsgrader som fremgår av tabellene i dette kapitlet være for høy.

Mindretallet mener også at Telemarksforskning heller ikke bygger på private barnehagers faktiske pensjonskostnader. Telemarksforskning bygger ensidig på hva som er innrapporter på kostnadspost 5945 i BASIL. Dette til tross for at private barnehager og profesjonelle pensjonsforvaltere har gjort oppmerksom på at post 5945 i BASIL ikke nødvendigvis synliggjør private barnehagers pensjonskostnader fullt ut.

Mindretallet mener derfor at man ikke har et beslutningsgrunnlag som er godt nok til å kunne vurdere dekningsgrader og økonomiske konsekvenser ved ulike satser på pensjonspåslaget.

7.2.6 Vurdering av alternative modeller for pensjonsdekning

7.2.6.1 Alternative modeller

- A. Ett pensjonspåslag: Fordi det er vanskelig å finne det eksakt riktige pensjonspåslaget som vil treffe de ulike pensjonsordningene og kombinasjonene, vil det innebære et valg mellom å overkompensere eller å underkompensere. Underkompensasjon kan, i hovedsak, løses ved å videreføre dagens regelverk med de endringene som var foreslått til statsbudsjettet for 2021.
- B. Flere pensjonspåslag/differensierte satser: Det er mulig å ha ulike satser ut fra hvilke pensjonsordninger den enkelte barnehage har. Man kan sette en sats for de med innskuddsordning, en for de med hybridordning og en for de med ytelsesordning. I tillegg kan de barnehagene som har en kombinasjon av to ordninger, fordi de er i en overgangsfase, få to ulike påslag basert på en vektingsmodell mellom de to ordningene. Færre barnehager blir overkompensert, samtidig som færre barnehager må søke om å få dekket høye pensjonsutgifter. Utfordringen blir å finne det korrekte påslaget for de ulike ordningene.

¹⁶⁵ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2019. «Finansiering av private barnehager. Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen.» TF-notat nr. 15/2019

- C. Påslag til standard barnehagepensjon: Det kan settes et påslag som dekker det som er innholdet i standard hybridpensjon slik store deler av sektoren har. I tillegg kan barnehager med høyere kostnader fordi gamle ordninger ikke er avviklet, søke om tilleggsdekning etter dagens regelverk. Dette vil da være en ordning som kan fases ut over tid, men uvisst når. Utfordringen med denne løsningen er at de barnehagene med innskuddsordninger med lav sparing fortsatt vil få en overkompensasjon, med mindre det samtidig innføres krav om standard barnehagepensjon også for disse.
- D. Kostnadsdekning: En løsning kan være at barnehagene sender inn dokumentasjon på faktiske kostnader og får dekket disse etter regning. Kostnadsdekning brukes til en viss grad allerede, for de som har vesentlig høyere kostnader og søker om å få dekket dette, oppad til kommunens pensjonskostnader pr. årsverk. Ordningen vil kreve en del mer ressurser til administrasjon, men den er treffsikker på å løse både under- og overkompensasjon som er utfordringen med pensjonspåslaget. Hva det kan søkes om å få dekket må beskrives nærmere.

7.2.7 Anbefaling

Utvalgets mandat er å ivareta alle typer barnehager, uavhengig av eierform og størrelse. Pensjonsordningene i private barnehagesektor har endret seg de senere årene, blant annet for å tilpasses pensjonsreformen som ble innført i 2011.

Utvalgets flertall er enige om et forslag til hvordan pensjonstilskuddet kan beregnes. Det er en forutsetning for dette forslaget at det innføres krav om at alle barnehager organiseres som eget rettssubjekt med forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt. Flertallet ønsker å fjerne det sjablongmessige tilskuddet til pensjon og erstatte det med kostnadsdekning slik at kun reelle kostnader dekkes. Private barnehager skal få dekket faktiske pensjonskostnader oppad begrenset til kommunens nivå. Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.1.4.

Flertallet foreslår at siste år med påslag blir 2022. Flertallet har på bakgrunn av analysen foran foreslått at pensjonspåslaget for 2022 bør være 11 prosent, slik regjeringen foreslo i statsbudsjettet for 2021.¹⁶⁶ Barnehager som har høyere pensjonskostnader bør gis mulighet til å kunne søke om tilleggskompensasjon.

Mindretallet mener at private barnehager skal få tilskudd på nivå med kostnadene til drift av kommunale barnehager i samme kommune. Mindretallet forutsetter at 100 prosent

¹⁶⁶ Prop. 1 S (2020-2021) Kunnskapsdepartementet

av de ansatte i private barnehager har en tjenstepensjonsordning som i sum gir ytelser på nivå med den offentlige tjenstepensjonen som gjelder for ansatte i kommunale barnehager. Dette er i dag tilfelle for minst 95 prosent av de ansatte i sektoren.

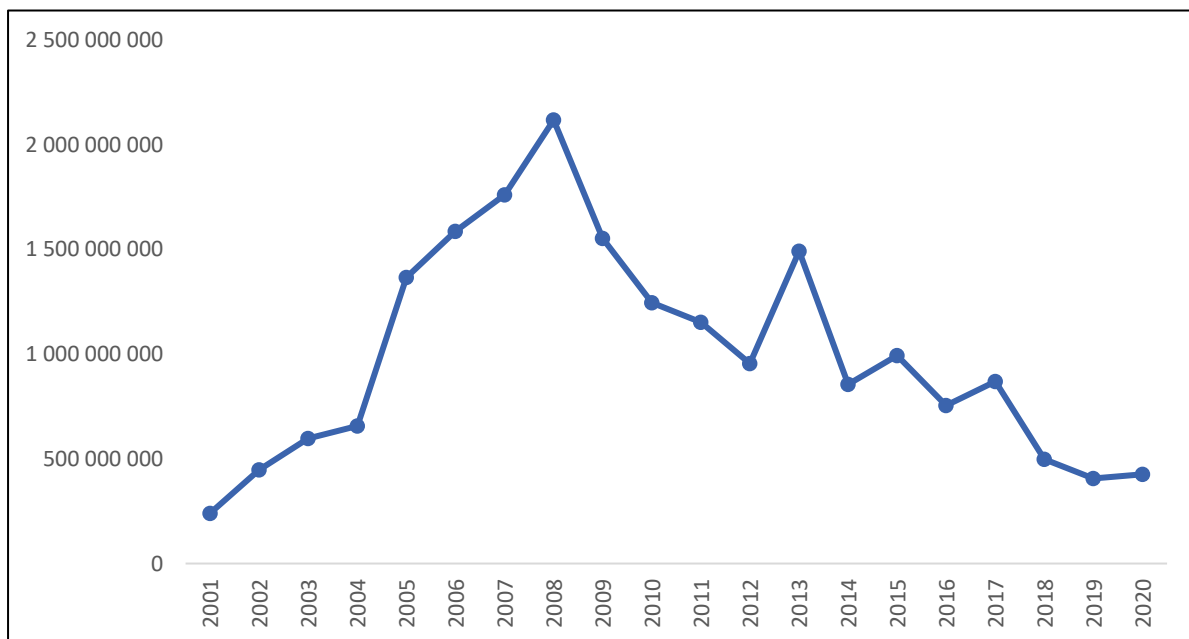
Videre mener mindretallet at private barnehager bør ha en finansiering som gir barnehagene forutsetninger for å gi sine ansatte like gode pensjonsytelser som det offentlige. Samtidig bør det være i både barnas, barnehagenes og kommunenes interesse at barnehagene har insentiver til å forhandle seg frem til best mulig pensjonsavtaler til lavest mulig pris. For å oppnå dette er mindretallet av den oppfatning at pensjonskostnader dekket gjennom sjablonger er et langt bedre virkemiddel enn pensjonskostnader dekket etter regning. Sjablonger reduserer også konfliktflatene mellom private barnehager og kommunene, ved at det lokalt ikke blir diskusjoner om hvilke kostnader som skal kunne kreves kompensert.

Mindretallet mener at de reelle kostnader i sektoren, som er dokumentert av Lillevold & Partners og Storebrand, skal gi følgende sjablonger

- Alderspensjonssparing og tilleggsdekninger: 11 prosent pluss AFP: 2 prosent
- Mindretallet mener at dokumenterbare kostnader over sjablong, inkludert overgangskostnader ved endringer av ordninger, dekkes etter regning.
- Barnehager som ikke kan dokumentere ordninger på nivå med bransjestandard, får dekket pensjonskostnader etter regning eventuelt med avkortning.

7.3 Lån og kreditt – Husbanken

Ved barnehageforliket i 2003 ble gunstige lån for barnehageutbygging i Husbanken trukket frem som et viktig virkemiddel for å oppnå målet om full barnehagedekning.



Figur 7.2 Tilsagn om lån til barnehager i Husbanken (kroner)

Kilde: Husbanken, 2021. «Statistikkbanken.»

I etterkant av forliket ble Husbankens lånerammer til barnehagelån kraftig utvidet i takt med utbyggingen av barnehagesektoren. Som vist i figur 7.2 nådde beløpet for nye lånetilsagn et toppunkt i 2008. Det siste tiåret har antall barn i barnehagen kun økt svakt, og som en følge av dette har også lånerammene til barnehageutbygging blitt redusert.

7.3.1 Husbankens overordnede formål

Opprinnelig var Husbankens formål å bidra til boligbygging for vanskeligstilte. I forbindelse med barnehagereformen ble det også åpnet for at private barnehager skulle få anledning til å oppta lån i Husbanken. Dette var hjemlet i Forskrift om lån fra Husbanken § 1-2.

Boks 7.1 Forskrift om lån fra Husbanken

§ 1-2. Formål

Lån fra Husbanken skal bidra til enten å fremme og utvikle viktige boligkvaliteter i ny og eksisterende bebyggelse, eller et godt boligtilbud for vanskeligstilte på boligmarkedet og studenter. Lån fra Husbanken skal også bidra til finansiering av boliger i distriktene og barnehager.

Lån fra Husbanken skal ikke innebære overkompensasjon. Det vil si at anslåtte økonomiske fordeler ikke skal overstige anslåtte merkostnader og en rimelig fortjeneste.

Årsaken til at det ble åpnet for at private barnehager skulle få anledning til å oppta lån i Husbanken var et politisk ønske om at det skulle skje en omfattende og rask utbygging av barnehager i hele landet. Dette slik at alle barn/foreldre som ønsket det skulle få tilbud om barnehageplass i sin hjemkommune.

7.3.2 Husbankens lånepraksis

I forskrift om lån i Husbanken ble formålet med lånet fastsatt i § 6-1.

Boks 7.2 Forskrift om lån i Husbanken

§ 6-1. Formålet med lånet

Barnehagelån skal medvirke til å dekke behovet for gode barnehager. Barnehagelånet skal fremme kvalitet i det fysiske inne- og utemiljøet med særlig fokus på universell utforming, trygghet og funksjonalitet.

Med barnehage forstås tilbud som er godkjent etter barnehagelovens bestemmelser. Likestilt med barnehager etter denne forskriften er lokaler til skolefritidsordning.

Husbanken kunne blant annet gi lån til å bygge ny barnehage, nytt tilbygg eller oppgradere eksisterende bygg. Formålet med forskriften var først og fremst å bidra til

utbygging av barnehager. Dette både for å tilfredsstille, i første omgang, det politiske ønsket om full barnehagedekning og etter 2009 også det formelle/juridiske kravet om at den enkelte kommune var rettslig forpliktet til å kunne tilby barnehageplass til alle som ønsket det. Den som søkte måtte både eie og drive barnehagen, og kommunen måtte anbefale søknaden jf. § 6-2.

Boks 7.3 Forskrift om lån i Husbanken

§ 6-2. Hvem som kan få barnehagelån

Lån kan gis til

- a. kommuner
- b. enkeltpersoner
- c. foretak.

Lån kan bare gis til lånsøkere som både skal eie og drive barnehagen. Lånsøker må være anbefalt av kommunen.

§ 6-3. Hva kan det gis lån til

Lån kan gis til

- a. oppføring av barnehager
- b. tilbygg til barnehager
- c. kjøp og utbedring av bygning eller del av bygning som tas i bruk som barnehage
- d. utbedring av barnehager som er eldre enn 15 år. Lån kan også gis uavhengig av barnehagens alder dersom låneformålet enten er å bedre et dårlig inneklima eller å gi bedre tilrettelegging for funksjonshemmede.

Lån kan gis hvis lokalene benyttes til barnehageformål minst 20 timer i uken.

Lån kan bare gis hvis kommunen har anbefalt prosjektet.

Lånsøker må sannsynliggjøre evne til å igangsette prosjektet. Det gis ikke lån til ferdigstilte prosjekter eller refinansiering.

Husbankens samlede låneramme i 2020 var i utgangspunktet på 16 milliarder kroner. Av dette var om lag 250 millioner kroner satt av til lån til barnehager. Siden barnehagesektoren i stor grad er ferdig utbygd har Husbanken de siste årene mottatt færre søknader om bygging av helt nye barnehager, og etterspørselen etter lån har dreid i retning av tilbygg eller oppgraderinger av eldre barnehagelokaler.

Husbanken tilbyr tradisjonelt bedre lånebetingelser enn det ordinære kredittmarkedet. Det kan innebære gunstigere renter, lengre løpetid, gode rentebindingsavtaler, moderate krav til egenkapital og utstedelse av finansieringsbevis. Tidligere var det i realiteten heller ikke egenkapitalkrav, men det ble endret, slik at Husbanken de siste årene har kunnet innvilge lån for inntil 85 prosent av godkjente anleggskostnader ved nybygg, og inntil 90 prosent ved oppgradering av eksisterende lokaler. Kommunen har måttet godkjenne alle søknader for å sikre at det er en reell etterspørsel etter plassene det søkes om midler til. Dersom søknaden ble godkjent av kommunen ble det gitt tilsagn om lån. Søker har hatt

mulighet til å søke om utbetaling av lånet når byggeprosessen er ferdigstilt. De siste årene har det kun vært private barnehager som har fått lån i Husbanken. Tidligere hadde også kommunale barnehager anledning til å søke, men det har alltid vært private barnehager som har fått majoriteten av lånene. De senere år har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i tildelingsbrevene¹⁶⁷ til Husbanken gitt føring om at

Husbanken skal henvise kommuner til andre kredittinstitusjoner hvis de søker om lån til barnehager

Tabellen under viser fordelingen av lånetilsagn etter aktørstørrelse i årene 2016-2019. Som vist fikk store aktører med mer enn 36 barnehager en stor andel av lånetilsagnene disse årene. Samtidig ser vi at de større aktørene får en større andel av nye lånetilsagn enn deres markedsandel skulle tilsi. Målt i antall barn hadde de største aktørene¹⁶⁸ en markedsandel på om lag 36 prosent i 2018, mens de i perioden 2016-2019 mottok 55 prosent av nye lånetilsagn. Husbanken hadde pr. våren 2020 ikke avvist søknader om lån som oppfyller tildelingskriteriene. Overrepresentasjonen skyldes derfor at de større aktørene sender inn flere søknader om lån.

Tabell 7.6 Fordeling av lånetilsagn 2016-2019

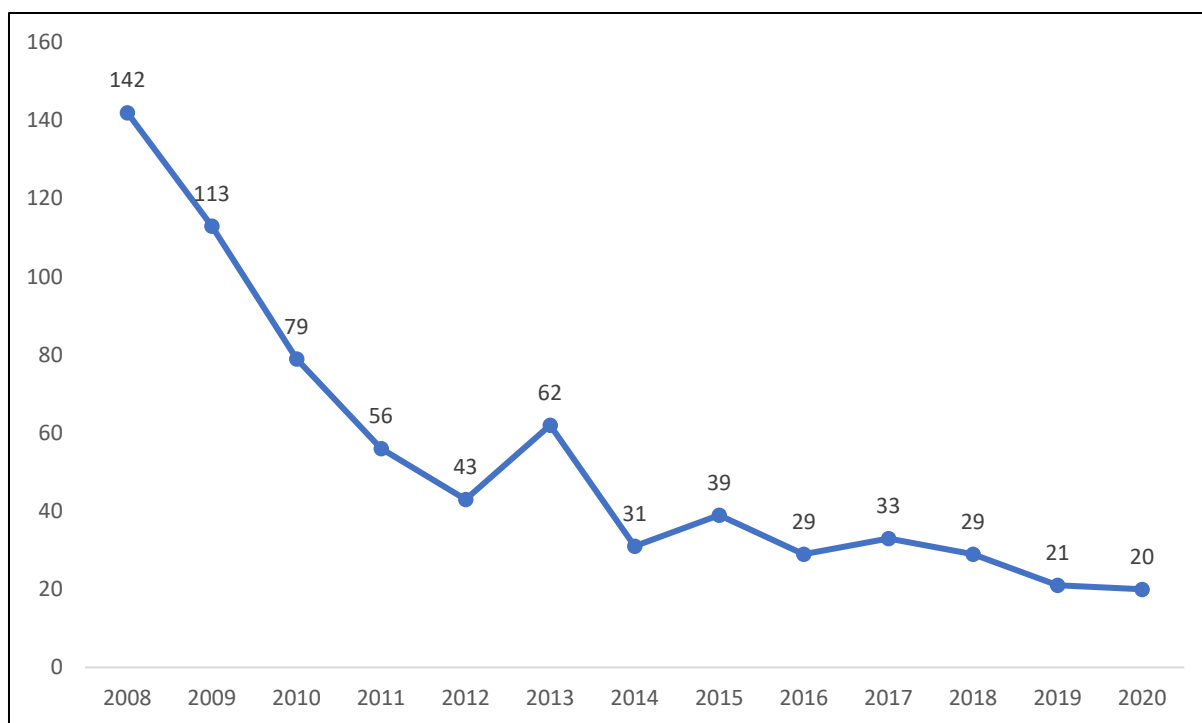
	Antall tilsagn	Antall plasser	Beløp i kr	Prosent av totalt beløp
Største aktører	41	3 296	1 407 105 900	55%
Mindre aktører (2-36 bhg)	12	985	410 475 500	16%
Enkeltbarnehager	57	2 863	727 724 076	29%
Totalt	110	7 144	2 545 305 476	100%
Aksjeselskap	81	5 739	2 285 862 476	90%
Samvirkeforetak	16	779	127 614 000	5%
Forening	3	162	35 668 000	1%
Stiftelse	9	384	62 807 000	2%
Studentsamskipnad	1	80	33 354 000	1%
Totalt	110	7144	2 545 305 476	100%

Kilde: Husbanken, 2021. «Statistikbanken.»

I årene 2009 til 2016 var det en markant nedgang i antall lånesøknader fra private barnehager. Fra 2016 og frem til ordningen ble avviklet i 2020 har søknadsmassen vært relativt lav, men stabil. Likevel med det laveste antall søknader det siste året det var mulighet til å låne i Husbanken.

¹⁶⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/6ed06d0c878446889f5d59c96feb3fe6/tildelingsbrev-til-husbanken-for-2020.pdf>

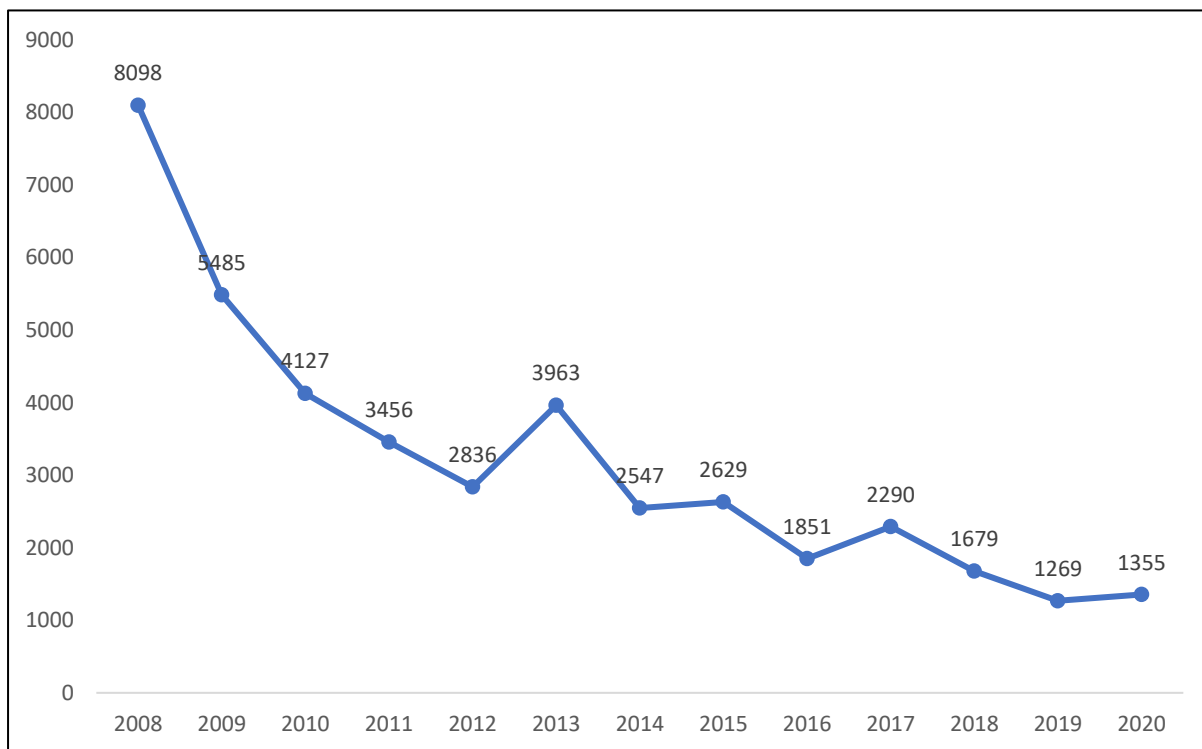
¹⁶⁸ I denne sammenhengen vil virksomheter som eier flere enn 36 barnehager regnes som store aktører



Figur 7.3 Lån i Husbanken, antall saker med tilsagn

Kilde: Husbanken, 2021. «Statistikkbanken.»

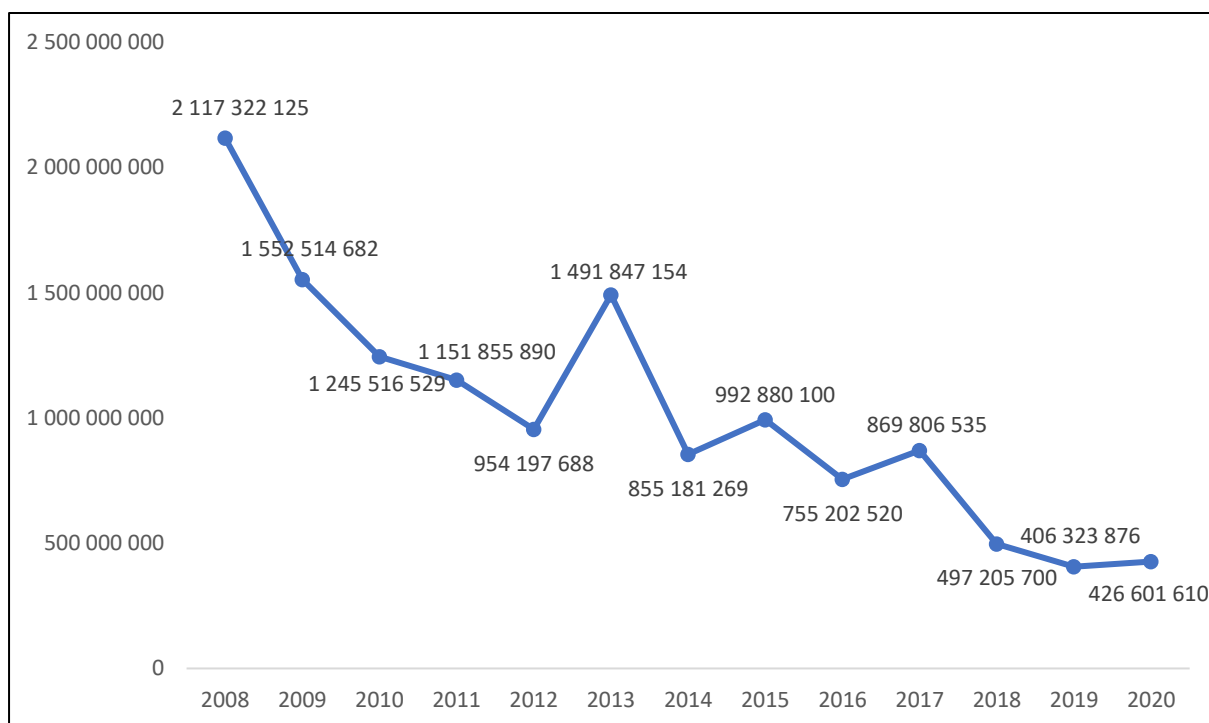
Finansieringen til antall plasser har også gått tilsvarende ned i samme periode.



Figur 7.4 Antall plasser med tilsagn i Husbanken

Kilde: Husbanken, 2021. «Statistikkbanken.»

Lånebeløpene har også gått ned i den samme perioden, men ikke i like stort omfang som antall søknader og antall plasser skulle tilsi. Dette indikerer at det hovedsakelig er store aktører som søker.



Figur 7.5 Tilsagn om lån i Husbanken oppgitt i kroner

Kilde: Husbanken, 2021. «Statistikkbanken.»

7.3.3 Bakgrunnen for opphevelse av ordningen

I forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2021 ble låneordningen for barnehager i Husbanken avviklet. Det er to hovedårsaker til dette. For det første er det pr. i dag oppnådd full barnehagedekning på landsbasis. Det tilsier derfor at det ikke er samme behov som tidligere for denne låneordningen til å bygge nye barnehager. Det kan imidlertid likevel være behov for rehabilitering av eksisterende barnehager. For det andre kan det hevdes at kredittmulighetene er så gode at det ikke er behov for den mer spesielle tilgang som lån i Husbanken representerer.

7.3.4 Vurdering av eventuell gjeninnføring av ordningen

Det siste året det var anledning for private barnehager til å ta opp lån i Husbanken var i 2020. Da ble det lånt ut 321,5 millioner kroner.¹⁶⁹ Utvalget har ikke oversikt over hvor store beløp som ble lånt ellers i markedet, eventuelt ved internlån.

7.3.4.1 Argumenter for gjeninnføring

A. Sektoren er ferdig utbygd, men det er fortsatt behov for kreditt til nybygg/oppgraderinger

Til tross for at det sannsynligvis vil være et begrenset behov for nye barnehagebygg i fremtiden, vil sektoren fortsatt etterspørre lån. Dersom barnehageeierne blir henvist til

¹⁶⁹ Husbanken, 2021. «Statistikkbanken.»

det ordinære kredittmarkedet, vil sektorens finansieringskostnader øke. Det betyr at færre prosjekter vil kunne gjennomføres sammenlignet med en situasjon hvor ordningen med husbanklån videreføres. Barnehager som ikke kan stille pant i bygningsmassen har ofte ikke tilfredsstillende sikkerhet for å oppta lån. Enkeltstående private barnehager uten kapital i ryggen vil stå langt svakere enn store eiere når det kommer til å oppgradere og/eller realisere nybygg. Uten en gjeninnføring vil det svekke private barnehager generelt, og mindre aktører/enkeltbarnehager spesielt.

Det blir mer kostbart for aktørene i det private marked dersom forbudet mot lån fra Husbanken videreføres. Husbanken har gunstigere lånebetingelser enn det er i det ordinære kredittmarkedet.

Det vil være mer interessant for private investorer dersom det er mulig å få billigere lån fra Husbanken. Mulighetene for bedre avkastning er høyere dersom kostnadene kan reduseres. Dette var et argument på den tiden da det var viktig med private investorer til å bygge barnehager og derigjennom oppfylle ønsket om full barnehagedekning.

B. Særlig mindre og enkeltstående aktører vil kunne ha vanskeligheter med å få kreditt i det ordinære kredittmarkedet

Det er mulig at mindre aktører, som ikke har mulighet til å stille med nødvendig sikkerhet, vil få problemer med å sikre finansiering dersom de blir henvist til det private lånemarkedet. Samtidig er det ikke gitt at offentlige midler bør gå til å støtte aktører som ikke får lån i et velfungerende norsk kredittmarked.

C. Endringer i markedsvilkår og/eller endringer i juridiske forutsetninger

Ved endringer i lånevilkår, typisk renteøkning, vil forskjellen på ordinære finansforetak og Husbankens lånevilkår bli større. Behovet for å oppta lån i Husbanken vil og sannsynligvis kunne endres dersom det blir innført bestemmelser som regulerer eierstruktur, organisasjonsformer og at barnehager bare kan oppta lån i finansforetak. Dersom det for eksempel innføres regler om at hver barnehage må være et eget rettssubjekt, vil det sannsynligvis påvirke ulike lånemuligheter. For eksempel vil store konsern ha bedre kredittmuligheter enn om hver barnehage blir eget rettssubjekt og må oppta lån alene.

7.3.4.2 Argumenter mot gjeninnføring

A. Barnehagesektoren er ferdig utbygd.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er subsidierte barnehagelån et fornuftig tiltak dersom det foreligger markedssvikt i det ordinære kredittmarkedet, som innebærer at mengden lån til barnehageutbygging blir lavere enn den ideelt sett burde være. Gitt at god barnehagedekning kan antas å være positivt for barna som får tilbud om plass, og i tillegg har en rekke positive virkninger for samfunnet ellers, kan det argumenteres for at ordningen med barnehagelån var fornuftig da barnehagedekningen var lav. Med

tilnærmet full barnehagedekning er imidlertid situasjonen en annen i dag. Det kan stilles spørsmål ved om det er behov for å stimulere til økt bygging av barnehager fra private aktører når vi har full barnehagedekning. Dette kan i realiteten føre til overetablering av barnehager enkelte steder. Fra et økonomifaglig perspektiv er det dermed krevende å argumentere for at det fortsatt er behov for ordningen med barnehagelån.

B. Det er ikke mangel på kapital i barnehagesektoren

De fleste barnehager tar opp lån i ordinære finansforetak. Sannsynligvis er lånevilkårene akseptable, da barnehager grunnet offentlige tilskudd og foreldrebetaling anses som trygge låntagere. Det er som hovedregel en langsiktig og forutsigbar inntekt med mindre antall barn synker drastisk, og/eller den lokale konkurransesituasjonen endres. Det å låne ut til private barnehager medfører derfor begrenset risiko, og muligheten til å skaffe kreditt i det ordinære markedet er dermed gode.

Kunnskapsgrunnlaget fra arbeidet med regulering av private barnehager gir ikke indikasjoner på manglende tilgang til det ordinære kredittmarkedet. Tall viser at flere enkeltstående barnehager og små kjeder er solgt til høye priser til de største konsernene de siste årene. Konsernene har i stor grad lånefinansiert disse oppkjøpene, noe som har vært mulig gjennom god tilgang på kapital i kredittmarkedet, og det har bidratt til høy prisvekst for salg av barnehager. Kunnskapsgrunnlaget viser også at private eiere tar opp lån i obligasjonsmarkedet. I høringsnotatet av 26. april 2019 ønsket departementet å gjøre det mindre gunstig å låne penger, gjennom å stille krav om at barnehager kun kan ta opp lån i finansforetak.¹⁷⁰ Samlet sett tilsier dette at behovet i dag for å oppta lån i Husbanken ikke er så stort.

C. Lån til vedlikehold og oppgradering bør gjøres i det ordinære kredittmarkedet

Barnehagens lånebehov i dag (nybygg/utvidelser) vil i større grad kunne tilfredsstilles i det ordinære kredittmarkedet, siden utbyggerne kan stille med sikkerhet for lånene. Dette gir også en mer bærekraftig finansiering av barnehager over tid, ved at staten ikke gir insentiver til å lånefinansiere driften. Når det blir dyrere å låne penger, vil eierne i større grad vurdere å bruke egenkapital når de skal finansiere nybygg/vedlikehold med videre.

Tall fra BDO viser at egenkapitalen har økt fra 450 millioner kroner til 4,5 milliarder kroner på ti år.¹⁷¹

¹⁷⁰ Kunnskapsdepartementet, 2019. «Høringsnotat av 26. april 2019 om endringer i barnehageloven med forskrifter (Ny regulering av private barnehager).»

¹⁷¹ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Kapitalstruktur i private barnehager for Kunnskapsdepartementet.» Notat 22. oktober 2018

D. Subsidierte lån fra Husbanken bidrar til lite bærekraftig gjeldoppbygging

Arbeidet med regulering av private barnehager har vist at det er høy gjeldsbelastning i den private barnehagesektoren, og billige lån i Husbanken har gitt incentiver til denne utviklingen. BDOs rapport *Kapitalstruktur i private barnehager (2018)* viser at det er særlig høy gjeldsgrad, og følgelig også svekket evne til å tåle tap hos flere av de store aktørene.¹⁷²

Høy gjeldsgrad innebærer større risiko for å gå konkurs, og dersom dette skjer, vil det være kommunene som står igjen med ansvaret for å oppfylle retten til plass. Aktører med særlig høy gjeldsgrad, som Trygge Barnehager og Læringsverkstedet, har fått en stor andel av lånetilsagnene i Husbanken de siste årene.¹⁷³

E. Barnehager som del av et konsern

I dag er det tillatt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten. For eksempel er mange barnehager registrert som en underenhet i et konsern. Det er dermed en risiko for at lån fra Husbanken blir brukt til å dekke kostnader som er knyttet til annen virksomhet enn barnehager. Når barnehagen er registrert som en underenhet i et konsern, kan morselskapets kreditorer ta beslag i barnehagens midler.

7.3.5 Økonomiske konsekvenser

Utvalget legger til grunn at den største forskjellen vil være i differansen på renten i Husbanken sammenlignet med ulike lån i det ordinære kredittmarkedet. Pr. i dag ligger Husbanken flytende rente på om lag 0,8 prosent. Dette vil sannsynligvis være om lag 1 prosent lavere enn i det øvrige markedet, men det vil naturligvis variere. Med utgangspunkt i et lån på 250 millioner kroner er forskjellen om lag 2,5 millioner kroner.

Utvalget har ikke gått dypt inn i de økonomiske konsekvensene for de private barnehagene ved at muligheten til å oppta lån i Husbanken er fjernet.

7.3.6 Anbefaling

Utvalgets flertall mener tilgangen på kreditt er så vidt god for private barnehager at behovet for å låne i Husbanken ikke lenger er til stede slik det var i oppbygningsfasen. Flertallet finner ikke at det foreligger markedssvikt eller andre grunner som tilsier at man bør gjeninnføre ordningen som gir private barnehager generelt anledning til å ta opp lån i Husbanken.

¹⁷² BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Kapitalstruktur i private barnehager for Kunnskapsdepartementet.» Notat 22. oktober 2018

¹⁷³ Husbanken, 2021. «Statistikkbanken.»

Flertallet mener ideelle barnehager har mindre muligheter til å skaffe kapital på det ordinære markedet. Bankenes betingelser krever som regel en egenkapital på minimum 20 prosent og lånevilkårene er dårligere. Det er også slik at private investorer normalt ikke vil investere i prosjekter som ikke gir avkastning. Flertallet mener flere gode grunner taler for at private barnehager, registrert som ideelle, skal ha tilgang til lån i Husbanken til større vedlikehold- og rehabiliteringsprosjekter, og ber regjeringen vurdere dette regulert etter følgende forslag

§ 6-1. Formålet med lånet

Barnehagelån skal medvirke til å dekke behovet for gode barnehager. Barnehagelånet skal fremme kvalitet i det fysiske inne- og utemiljøet med særlig fokus på universell utforming, trygghet og funksjonalitet.

Med barnehage forstås tilbud som er godkjent etter barnehagelovens bestemmelser.

§ 6-2. Hvem som kan få barnehagelån

Lån kan gis til barnehager som er registrert som ideelle.

Lån kan bare gis til lånesøkere som både skal eie og drive barnehagen. Lånesøker må være anbefalt av kommunen.

§ 6-3. Hva det kan gis lån til

Lån kan gis til

utbedring av barnehager som er eldre enn 15 år. Lån kan også gis uavhengig av barnehagens alder dersom låneformålet enten er å bedre et dårlig inneklima eller å gi bedre tilrettelegging for funksjonshemmede.

Lån kan gis hvis lokalene benyttes til barnehageformål minst 20 timer i uken.

Lån kan bare gis hvis kommunen har anbefalt prosjektet.

Lånsøker må sannsynliggjøre evne til å igangsette prosjektet. Det gis ikke lån til ferdigstilte prosjekter eller refinansiering.

§ 6-4. Særlige bestemmelser

Ved opphør eller endring i barnehagens virksomhet eller status som ideell barnehage, forfaller lånet til betaling.

Utvalgets mindretall mener Husbanken også i fremtiden bør være et tilgjengelig verktøy for å sikre gode barnehagebygg, fortrinnsvis ved å gjeninnføre mulighet til lån, slik ordningen var før den ble avviklet. Hvis det ikke blir resultatet, bør det uansett innføres en behovsprøvd ordning som kan sikre at aktører med begrenset økonomisk handlekraft kan få lån, både til nybygg og rehabilitering.

8 Alternative finansieringsmodeller

8.1 Lokal samhandlingsmodell

Lokal samhandlingsmodell foreslås av et flertall i utvalget bestående av utvalgsleder Knut Storberget og utvalgsmedlemmene Mee Eline Eriksson, Christian Monsbakken, Anne-Dorthe Nodland Aasen og Sidsel M. Schade.

8.1.1 Generelt

Statens styring av kommunesektoren må balansere mellom nasjonale hensyn og hensynet til det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet. Kommunene har ansvar for å prioritere og å tilpasse tjenester i tråd med lokale forhold og behov. Utvalgets flertall legger til grunn at kommunene har plikt til å tilby barnehageplasser og at private barnehager har, og vil fremdeles ha en viktig rolle for å oppfylle denne plikten.

Regjeringens prinsipper og retningslinjer følger av veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Styringen av kommunene må skje i samsvar med prinsippene for statlig styring. Flertallet viser til at Velferdstjenesteutvalget sin primærtilråding innenfor barnehagesektoren er en modell der den enkelte kommune har mulighet til å velge finansieringsform for de private barnehagene i kommunen. Flertallet mener en slik modell på en god måte ivaretar prinsippene for statlig styring med kommunesektoren.

Flertallet ønsker en finansieringsmodell for private barnehager som gir bedre styring av barnehagetilbudet lokalt. Forslagene vil gi lokaldemokratiet større innflytelse over barnehagetilbudet i sin kommune. Dette er i samsvar med begrunnelsen for kommunalt selvstyre, og sikrer befolkningen innflytelse på de tjenestene som tilbys innbyggerne.

En finansieringsmodell som gir den enkelte kommune et større ansvar for å utforme sitt barnehagetilbud, basert på rettslig sett velbegrunnede objektive kriterier, vil ivareta lokale behov og preferanser. Modellen legger opp til god samhandling mellom kommunen og private barnehager, og flertallet mener at dette vil styrke tilbudet til alle kommunens barn.

Ansvaret for den enkelte kommune til å velge innretning på sitt barnehagetilbud gir god symmetri i forhold til andre sektorer hvor kommunene har en lovpålagt plikt til å finansiere tjenester til sine innbyggere. Kommunene er lovpålagt å levere en rekke tjenester innenfor helse- og omsorgssektoren og sosiale tjenester. Dette er også tjenester hvor brukeren er gitt individuelle rettigheter, tilsvarende som i barnehageloven. Disse tjenestene finansieres over kommunenes frie inntekter. Frie inntekter består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter, og er midler kommuner fritt kan disponere uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regler.

Flertallet ønsker å utvikle deler av dagens nasjonale finansieringssystem hvor private aktører har en lovfestet rett på tilskudd av en viss størrelse. Flertallet viser til ulempene dette har for tilbudet i kapittel 6. Samtidig ønsker flertallet å sikre et likeverdig tilbud gjennom nasjonale minimumskrav som for eksempel pedagog- og bemanningsnorm, rammeplan og maksprisregulering, selv om det er inngripen i det kommunale selvstyret. Flertallet mener det er mulig å kombinere mer lokal styring av struktur og finansiering samtidig som kvaliteten og mangfoldet i barnehagetilbudet opprettholdes nasjonalt.

Private barnehager står for rundt halvparten av alle barnehageplasser. Flertallet legger til grunn at kommunene på bakgrunn av dette fortsatt vil ønske et stort innslag av private barnehager for å oppfylle lovkravet om rett til barnehageplass. Kommunene må derfor sikre tilstrekkelig finansiering av private barnehager slik at de har like forutsetninger som de kommunale barnehagene til å innfri kravene til god kvalitet.

Med flertallets forslag vil kommunene få et mer helhetlig lokalt ansvar for barnehagene. Flertallet har tillitt til at kommunene, i dialog med innbyggerne, sørger for et mangfoldig og kvalitativt godt barnehagetilbud. Økt lokalpolitisk handlingsrom gir også innbyggerne som velgere langt større innflytelse over barnehagetilbudet i kommunen.

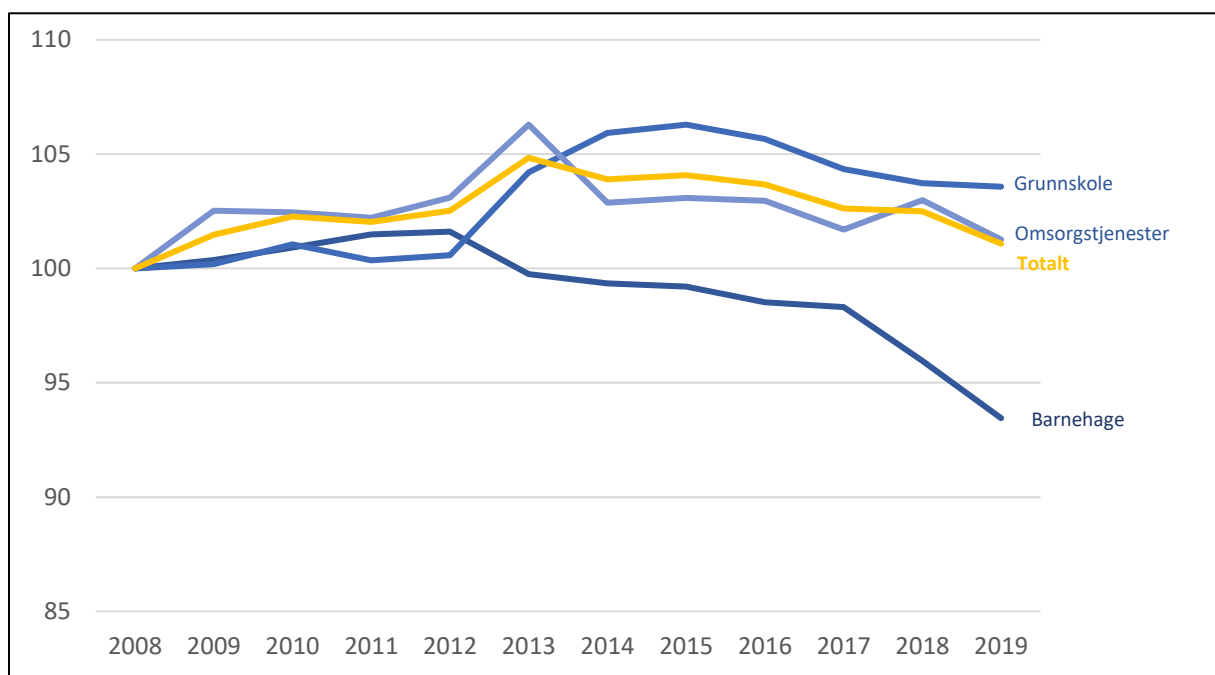
En modell hvor kommunene kan velge finansieringsform av lovpålagte oppgaver også på barnehageområdet, vil fungere best når det er høy grad av tillit mellom aktørene. Flertallet forutsetter at kommunen har god innsikt i de private barnehagenes situasjon og at de private eierne får god informasjon om kommunens vurderinger. Åpenhet rundt vurderinger som ligger til grunn for ulike valg kommunen gjør vil kunne bidra til bedre forståelse, og dermed økt tillit. Det vil være kommunenes ansvar å legge til rette for gode samhandlingsprosesser med de private barnehageaktørene. Flertallet mener at bedre lokal samhandling i barnehagesektoren også vil bidra til større forutsigbarhet for de private barnehagene.

Flertallet legger spesielt stor vekt på at modellen skal bidra til samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Selv om de økonomiske resultatene i private barnehager er varierende, støtter flertallet Velferdstjenesteutvalgets vurdering av at

Kommunene ikke kan tilpasse tilskuddene til de private barnehagene ut fra de reelle kostnadene i barnehagene. Private barnehager som klarer å tilby tjenesten til en lavere kostnad enn kommunen, vil derfor gå med overskudd, mens private barnehager som har høyere kostnader enn kommunen, vil gå med underskudd. Så lenge barnehagene oppfyller kravene i barnehageloven med forskrifter, kan barnehagene disponere et eventuelt overskudd fritt. Gevinsten ved at private aktører klarer å levere tjenesten til en lavere kostnad enn kommunen, vil derfor ikke bli delt med kommunen som tilskuddsyter. Den vil normalt heller ikke bli delt med foreldrene ved at barnehagen reduserer foreldrebetalingen.

Flertallet er ikke kjent med at det er gjort vurderinger av den samlede samfunnsøkonomiske besparelsen private barnehager mulig bidrar med. Perspektivmeldingen 2021 og omtalen i Kommuneproposisjonen for 2022¹⁷⁴ viser imidlertid til lavere effektivitet på barnehageområdet

Fra 2018 til 2019 gikk samlet effektivitet ned med 1,4 prosentenheter. Tendensen til lavere effektivitet de siste årene kan til dels skyldes innføringen av bemanningsnormer i barnehage og skole, som innebærer at det blir flere voksne pr. barn i barnehagen og færre elever pr. lærer i skolen. Normene er innført med den hensikt å øke kvaliteten i sektorene, og innføringen er fullfinansiert. I en overgangsperiode har det vært gitt ekstraordinære bevilgninger for å støtte nødvendig omstilling i kommunene. Nedgangen i samlet effektivitet kan også være et resultat av manglende tilpasning til mindre barnekull, som har gitt færre barn i barnehage.



Figur 8.1 Utvikling i beregnet effektivitet 2008-2019, 2008=100

Kilde: Prop. 192 S (2020–2021). Kommuneproposisjonen 2022. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Telemarksforskning¹⁷⁵ forklarer forskjellene mellom utgifter i kommunale barnehager og inntektene til private barnehager til

finansiell støtte fra eier/andre, ulikheter i regnskapsførte kapitalkostnader hvor kapitaltilskuddet er større enn regnskapsførte kommunale kapitalkostnader, ulik kostnad til pensjon i kommunale barnehager og pensjonspåslaget. Den gjenstående uforklarte differansen er på 1 470 kroner pr. plass, eller 1,1 prosent lavere kostnader i private barnehager, som må tilskrives at det normalt vil være en viss forskjell på lokale tilskuddssatser og nasjonale beregninger.

¹⁷⁴ Prop. 192 S (2020–2021). Kommuneproposisjonen 2022. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

¹⁷⁵ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Bjørn, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

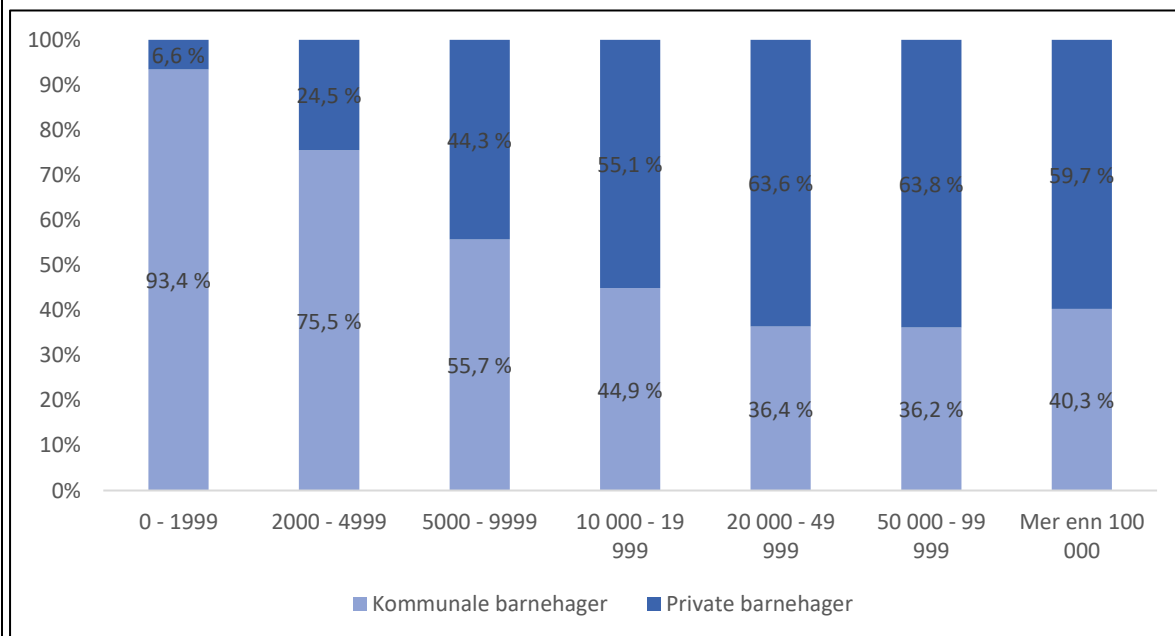
Med andre ord er det noe besparelse på pensjon, men ellers er kostnadsnivået og den samfunnsmessige besparelsen liten eller null.

For å få et mer fullstendig bilde må blant annet disse faktorene hensyntas

- Høyere lønns- og pensjonskostnader i kommunale barnehager betyr høyere skatteinntekter for kommunene. Utdanningsnivået er høyere i kommunale barnehager, vesentlig forskjell i andelen fagarbeidere.
- Kommunale barnehager er i gjennomsnitt eldre og har ansatte med lengre ansiennitet
- Transaksjons- og styringskostnader forbundet med å ha private barnehager
- Kommunale barnehager har mer ressurskrevende barnegrupper. Selv om utvalget ser på ordinær drift, er det ikke gitt at private kunne ha drevet like effektivt som de barnehagene som i dag er kommunalt eid.

I Agenda Kaupangs rapport, bestilt av PBL, argumenteres det for at det offentlige sparer betydelige midler gjennom å bruke private barnehager. I estimatene fra Agenda Kaupang er en sentral størrelse gjennomsnittlig utgifter pr. oppholdstime for kommunale og private barnehager på landsbasis.* Estimaten fra Agenda Kaupang hviler indirekte på en forutsetning om at det er lik fordeling av private og kommunale barnehager i kommunene og at utgiftene til kommunene er like. Det er ikke tilfellet i Norge.

Figur I viser at det er hovedsakelig kommunale barnehager i de minste kommunene, og antall private barnehager øker med befolkningsstørrelse. Årsaken til dette kan være at det er manglende inntjeningsmuligheter for private barnehager i de mindre kommunene, og at lønnsomheten øker dess større kommunene (mengde barn) er.

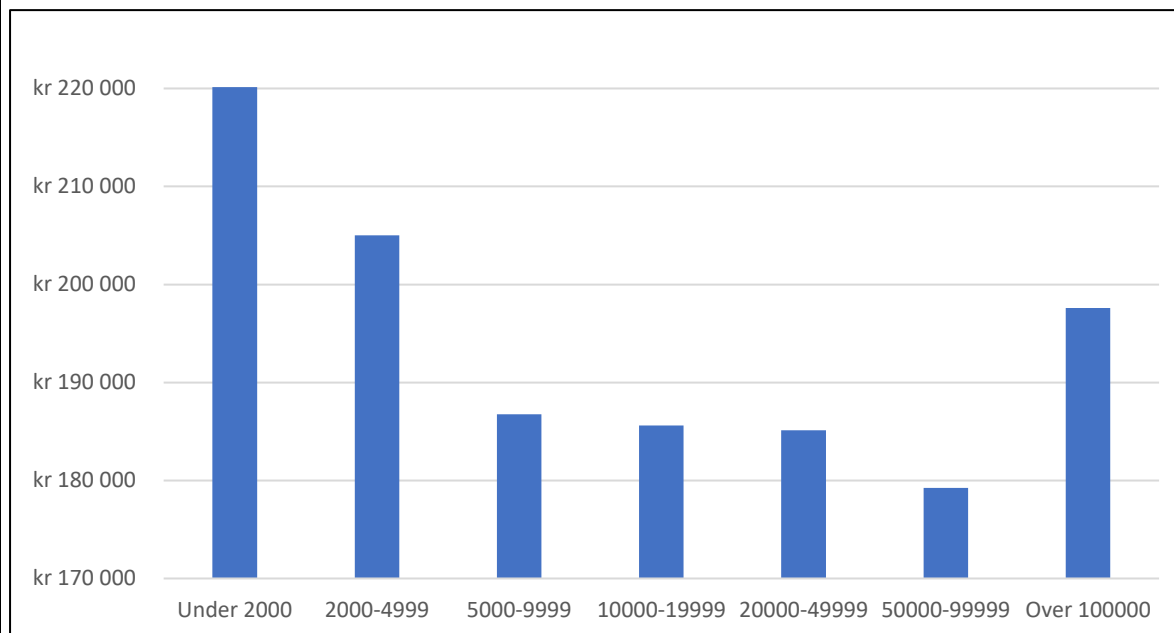


Figur I. Prosentvis fordeling av kommunale og private barnehager pr. kommunegruppe

Kilde: Jensen, B., m.fl., 2018. «Kommersialisering av fellesgodene: Virkninger på skatteinntekter, lønn og samfunnsøkonomiske kostnader.»

* Agenda Kaupang endrer endelig tallstørrelse med å legge til og trekke fra ulike størrelser.

Dette påvirker sammenligningsgrunnlaget fordi utgiftene pr. barn i kommunale barnehager er høyere i mindre kommuner enn i større kommuner (unntaket er den aller største kommunegruppa og Oslo spesielt). Som det vises i figur II.



Figur II. Gjennomsnittlige utgifter (funksjon 201 og 211) pr. barn (kroner) i kommunal barnehage etter kommunestørrelse 2018

Kilde: Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 07459: Alders- og kjønnsfordeling i kommuner, fylker og hele landets befolkning og SSB Rapport 12379: Utgifter til barnehager

Mulige årsaker til kostnadsforskjellene mellom kommunegruppene er

- Lokalpolitiske prioriteringer i mindre kommuner med tanke på barnehager
- Det er mindre kostnadseffektivt å drive i mindre kommuner enn i større kommuner med flere barn og mindre avstander. Fører til flere barnehager og færre barn pr. barnehage

Flertallets modell bidrar i vesentlig grad til en mer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse. Kommunene beholder eventuelle mindrekostnader til pensjon i private barnehager, kvalitet og utdanningsnivå blir jevnere og det koordinerte opptaket bidrar til mer effektiv barnehagedrift i både kommunale og private barnehager. Dette er beskrevet i mer detalj i kapittel 9 om økonomiske og administrative konsekvenser.

Flertallet vurderer at nasjonale satser, eller økt grad av tilskudd fastsatt med utgangspunkt i nasjonale gjennomsnitt, vil føre til økte utgifter og svekke kommunenes handlingsrom. I tillegg bryter det med prinsippene for statlig styring av kommunene, som utvalget skal legge til grunn. KS har beregnet at ved bruk av dagens nasjonale tilskuddssats i alle kommuner vil utgiftene øke med 1,1 milliarder kroner. Erfaring fra de kommunene som benytter satsen i dag peker ikke på økt kvalitet i tilbudet over tid. Det er eksempler på at det var private barnehager med bemanningstetthet på sju barn pr. ansatt før bemanningsnormen trådte i kraft i noen av disse kommunene. Dette viser

videre at virkemidler gjennom finansieringen alene ikke sikrer økt kvalitet i barnehagetilbudet til alle barn.

Flertallet presenterer en helhetlig modell som forutsetter et krav om at alle barnehager må være et selvstendig rettssubjekt. Kravet om selvstendig rettssubjekt sikrer tydelig plassering av det juridiske, økonomiske og pedagogiske ansvaret i hver enkelt barnehage. Krav om selvstendig rettssubjekt vil også gi bedre grunnlag for innsyn og etterprøvbarhet av økonomiske opplysninger for foreldre, kommunen og nasjonale tilsynsmyndigheter, og slik bidra til at tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode. Dette vil ivareta en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk.

Krav om selvstendig rettssubjekt vil bidra vesentlig til gjennomføring av flere av de foreslåtte tiltakene og anbefales innført forut for øvrige regelverksendringer. For å ha et korrekt kostnadsbilde som grunnlag for beregning av kostnadsdekning er det vesentlig at faktura fra pensjonsleverandøren/livselskap stiles til den juridiske organisasjonen hvor de ansatte har sitt virke og som skal betale fakturaen for fremforhandlet pensjon. Et krav om selvstendig rettssubjekt vil videre bidra til virkningen av øvrige forslag som forkjøpsrett, vilkår og endringer i kapital- og administrasjonspåslag. Flertallet viser til kapittel 7.1 for nærmere beskrivelse av forslaget.

8.1.2 Lokal samhandlingsmodell

Flertallet mener kommunene i større grad bør kunne velge finansieringsform tilknyttet lovpålagte oppgaver også på barnehageområdet. Som forutsetning for dette kreves endringer i dagens barnehagelovgivning. Flertallet mener dagens nasjonale forskrift kan gjøres fakultativ (valgfri) med mulighet for fastsettelse av forskrift lokalt. Kommunene vil slik stå fritt til å velge mellom den nasjonale forskriften, utarbeide lokal forskrift eller finansiere sine lovpålagte oppgaver på andre måter. I tillegg foreslår flertallet at det utformes nye nasjonale bestemmelser som sikrer lokaldemokratisk styring av barnehagesektoren og større sammenheng mellom lokale prioriteringer, kommunens utgiftsnivå og tilskuddene til private barnehager.

Samhandlingsmodellen skal bidra til likeverdig kvalitet i alle barnehager. Det er en forutsetning for en god og helhetlig forvaltning at kommunen har tilstrekkelig barnehagefaglig kompetanse, og at denne ressursen brukes til utviklingsorientert ledelse av hele sektoren. For mange små og uavhengige barnehager vil det være en viktig ressurs å bli omfattet av kompetanseutviklingsplaner og kommunale kvalitetssatsinger. Modellen vil legge til rette for slik samhandling lokalt.

8.1.2.1 Lokale forskrifter

I overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren ble Ot. Prp. nr. 57 (2007-2008) behandlet i Stortinget. Forslag til lovtekst¹⁷⁶ fra Kunnskapsdepartementet inneholdt en plikt for kommunene til å fastsette lokale forskrifter om tilskudd til ikke-kommunale barnehager i kommunen

Kommunen skal i forskrift fastsette regler for kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager i kommunen, jf. første og annet ledd. Forskriften skal inneholde bestemmelser om utmåling, søknadsprosedyrer, klageadgang, revisjon, overkompensasjon og tilbakebetaling av eventuell overkompensasjon. Forskrift som nevnt i tredje ledd skal sikre forutsigbarhet for de ikke-kommunale barnehagene, sikre overholdelse av de til enhver tid fastsatte regler om foreldrebetaling og sikre et kvalitativt godt barnehagetilbud i kommunen i tråd med gjeldende lover og regelverk.

Forslaget ble ikke vedtatt, men flertallet mener en slik lovformulering kan brukes som utgangspunkt for fastsettelsen av rammene kommunene kan utarbeide lokale forskrifter innenfor. Barnehagesektoren var inntil 2011 finansiert med øremerkede tilskudd fra staten. Det begrunnet statlig fastsatt finansiering. Flertallet mener at etter at barnehagesektoren ble rammefinansiert i 2011, falt denne begrunnelsen i hovedsak bort.

En finansieringsmodell hvor private aktører får et absolutt rettskrav mot kommunen, definert av nasjonal lovgivning hva angår nivå på finansieringen, er prinsipielt uheldig. For kommunesektoren og private leverandører eksisterer det imidlertid ulike former for transaksjonskostnader ved utarbeidelse, gjennomføring og kontroll av anbudskontrakter. Dette er elementer som øker kostnaden av tjenesten både på etterspørselssiden (kommunesektoren) og tilbudssiden (private). For de private leverandørene er det betydelige interne transaksjonskostnader relatert til anbudskonkurranser, disse kan være mellom 5-45 prosent av verdien av kontrakten, avhengig av bransjen.¹⁷⁷ Kommunene står i dag fritt til å benytte kontrakter og anbud i drift av barnehager, uten at dette er benyttet i stor utstrekning. Flertallet anerkjenner at verktøyet er tilgjengelig for kommuner som ønsker dette. En slik form for finansiering kan bidra til samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk, men kan også føre til mindre stabilitet og forutsigbarhet i sektoren. Priskonkurranse kan gå på bekostning av bemanning og personalsammensetning. Mulighetene for innovasjon og utvikling av det pedagogiske tilbudet kan også i enkelte tilfeller svekkes. Mangfoldet i sektoren kan også svekkes da det er ressurskrevende å levere tilbud.

¹⁷⁶ Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager). Kunnskapsdepartementet

¹⁷⁷ Hansen, J. R., Petersen, O. H., Villadsen, A. R. og Houlberg, K., 2017. «Private virksomheders transaktionsomkostninger ved offentlige utbud - en survey-undersøgelse på tværs af brancher». Center for forskning i offentligt-privat samspil (COPS), august 2017

På den annen side vil kommunene få større mulighet til å legge inn krav til kvalitet, herunder bemanning, stille vilkår om ansattes lønns- og pensjonsvilkår, samt bruke andre mekanismer innenfor dagens regelverk som sikrer innovasjon og medbestemmelse fra arbeidstakerne.

Som eksempel kan det også stilles krav om at private barnehager skal ta et større samfunnsmessig ansvar for utvikling av sektoren når det gjelder fremtidige arbeidstakere, ved at det må tilbys lærlingeplasser i alle private barnehager. For å sikre mangfold og fortsatt konkurransekraft for ideelle virksomheter kan det vurderes om det skal innføres en lignende reservasjonsadgang slik det er for enkelte helse- og sosialtjenester i dag.

Flertallet legger til grunn at kommuner som ønsker å benytte gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager for landet, kan gjøre det på lik linje med kommuner som ikke har kommunale barnehager i lokale forskrifter. For enkelte kommuner kan dette være mer effektiv ressursbruk enn dagens krav om nasjonalt fastsatt forskrift for beregning av driftstilskudd. Flertallet forutsetter at kommunene utarbeider forskrifter som sikrer tilstrekkelig finansiering, på en mest mulig forutsigbar måte. Slik kan private barnehager opprettholde sine lovpålagte og forskriftsfestede plikter.

8.1.2.2 Tildelingskriterier

Flertallet mener dagens finansieringssystem, med tilhørende nasjonalt regelverk, ikke gir kommunene tilstrekkelig juridisk handlingsrom til å stille vilkår til de private barnehagene. Dette anses som uheldig fordi kommunene er lovpålagt å sikre tilstrekkelig antall barnehageplasser. Samtidig skal kommunen finansiere disse til innbyggernes beste.

Flertallet mener det er behov for å sikre større balanse mellom rettigheter og plikter på kommunal og privat side i barnehagepolitikken lokalt, og at det er behov for en lovhjemmel som sikrer adgang til å skape denne balansen.

Flertallet foreslår derfor å gi kommunen hjemmel til å fastsette vilkår for tildeling av tilskudd til nye og eksisterende barnehager. Kommunen kan bestemme at nye barnehager enten skal være drevet kommunalt eller av private ideelle, sette vilkår om deltakelse i kommunale satsinger, lokale krav til bemanning og, åpningstider.

I dagens regelverk er det ingen krav om symmetri i kommunens kostnader og den private barnehagens tilbud. For eksempel vil økt bemanning i kommunale barnehager føre til økte utgifter og dertil høyere tilskuddssats til de private barnehagene uten at det hverken er en forventning om, eller krav til, at dette bidrar til økt bemanning i de private barnehagene. Kommunens mulighet til å stille vilkår om lik eller tilsvarende bemanning vil redusere asymmetrien, og bidra til større insentiver fra kommunen til å igangsette

lokale satsinger til beste for alle barna i kommunen. Dette sammen med vilkår om personalets utdanningsnivå vil kunne stimulere til økt kvalitet i det pedagogiske tilbudet. Større kommunalt handlingsrom vil kunne motvirke uheldige effekter av dagens tilskuddssystem for eksempel ved at kommunene kan bestemme at tilskudd kun skal ytes til barn med rett til plass.

Forslag ny lovtekst i Barnehageloven

§ 19. *Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager*

Kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager.

Kommunen kan stille vilkår om at barnehagen skal være registrert som ideell for å få tilskudd etter første ledd.

Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. *Kommunen kan stille vilkår ved tildeling av tilskudd.* Departementet kan gi forskrift om hva som er likeverdig behandling.

Det er i dag ikke en enhetlig definisjon av hva som utgjør en ideell barnehage. Flertallet mener dette må defineres til hjelp for kommuner som ønsker å tilrettelegge for ideelle barnehager eller stille vilkår om at barnehagen må drives ideelt.

For å bli definert som en ideell barnehage må følgende vilkår være oppfylt

- Barnehagen er godkjent som skattefri institusjon etter skattelovens § 2-32.
- Barnehagen skal ha vedtektsfestet at det ikke kan tas utbytte og at dette gjelder for alle ledd i barnehagedriften.
- Alle inntekter og eventuelt overskudd skal reinvesteres i barnehagerelaterte kostnader for å utvikle barnehagetilbudet og sikre fremtidig barnehagedrift jf. barnehagelovens § 23.

8.1.2.2.1 *Mulighet til å holde driftsutgifter utenfor tilskuddsberegningen*

For å sikre samsvar mellom utgiftsnivået i kommunale barnehager og kostnadene i private barnehager bør det innføres regler for at utgifter på kommunal side, som private ikke har, kan holdes utenfor tilskuddsberegningen. Større skjønnsmessig vurdering av kostnader til ordinær drift vil gi større symmetri i kommunale tilskudd og lovpålagte oppgaver.

Som supplerende bestemmelse bør derfor forskriften endres og det innføres som egen bestemmelse i § 3 i Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.

Forslag til tillegg i Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3

Kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager pr. heltidsplass.

Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter pr. heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. *Kommunale driftsutgifter som ikke gir økte kostnader i private barnehager, kan holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget.*

Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret. *Ved kommunale vilkår for tilskudd skal kommunen ivareta samtidig finansiering i kommunale og private barnehager ved økte utgifter. Om tildelingskriteriene ikke følges kan kommunen avkorte tilskudd jfr. barnehageloven §56.*

Formålet med bestemmelsene er at kommunene i vesentlig større grad skal få virkemidler til å utvikle en helhetlig og lokal barnehagepolitikk til det beste for barna i kommunen.

Både lov og forskriftsforslagene vil sikre en større grad av samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Samtidig kan det være legitime grunner til å holde enkelte utgifter utenfor i beregningen av tilskudd. Det er kommunens plikt å tilby barnehageplass med en oppholdstid tilpasset barn og foreldres behov. To tredjedeler av alle barn med deltids plass går i kommunale barnehager. Deltidsopphold, blant annet som følge av barnehagelovens bestemmelser §§ 25 og 26 om pedagogisk bemanning og grunnbemanning, påvirker tilskuddssatsene. Dette er eksempel på forhold som bør kunne tillegges vekt i vurderingen av driftsutgifter som ikke gir økte kostnader i private barnehager. Videre er satsinger som styrket bemanning i enkeltbarnehager eller enkeltområder forhold som kan vurderes.

Flertallet ser at en kombinasjon med større grad av symmetri i både kostnader til oppfyllelse av nasjonale kvalitetskrav for kommunale og private, sammen med insentiver til å gå utover minstekravene og finansiere disse med tilhørende plikter, samlet sett er den beste reguleringen gjennom nasjonalt fastsatt lov og forskrift.

Kommuner som velger å stille vilkår om tilskudd blir forpliktet til å ivareta samtidig finansiering i kommunale og private barnehager.

8.1.2.2.2 Holde enkeltbarnehager utenfor tilskuddsberegningen

Muligheten til å holde kommunale barnehager med høye driftskostnader utenfor tilskuddsgrunnlaget gjeninnføres. Terskelverdien settes til 15 prosent. Videre kan kommunene etter en skjønnsmessig vurdering holde barnehager i lavt befolkede områder utenfor beregningene på eget grunnlag.

8.1.2.3 Koordinert opptak

Kommunen må kunne utøve skjønn i vurderingen av behovet for å finansiere nye private barnehager. Kommunene bør sikres virkemidler til å håndtere situasjoner med overkapasitet slik at alle kommunens barn kan få tilbud om en likeverdig og god barnehageplass.

Det vil alltid være en risiko for private som leverer offentlige finansierte velferdstjenester ved at kontrakter ikke fornyes, det innføres nye krav og prosedyrer, behovet for tjenesten faller bort og så videre. Flertallet vurderer at det har vært liten risiko forbundet med drift av private barnehager.

En jevnere fordeling av reduksjon eller økning i kapasiteten lokalt, vil kunne gi private og kommunale barnehager større forutsigbarhet. Det vil gjøre det noe enklere å forutsi personalbehov som følger av pedagog- og bemanningsnormene. Dette vil bidra til vesentlig mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Videre vil slik forutsigbarhet kunne opprettholde flere tilbud i kommunen samlet sett og ivareta mangfold med tanke på størrelse, eierskap og organisasjonsformer.

For ytterligere forutsigbarhet kan kommunens kriterier og saksbehandling fastsettes i lokale retningslinjer. Her kan for eksempel perioden på det antall plasser barnehagen finansieres for fastsettes.

Forslag lovtekst barnehageloven §10 Barnehagemyndighetens ansvar annet ledd

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 16. *Kapasitet* og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Kommunen får et stort ansvar for å sørge for gode samhandlingsprosesser knyttet til koordinert opptak og prosesser rundt reduksjon av plasser når barnetallet reduseres.

8.1.2.4 Differensiert tilskudd – Grunntilskudd pr. barnehage

Flertallet mener det er særlige fordeler med et differensiert tilskudd, men mener det bør vurderes lokalt utfra behov og barnehagesammensetning. I tråd med dette og de øvrige forslagene om større kommunalt handlingsrom anbefales det at en ny nasjonal forskrift åpner for at kommunene selv beslutter om de ønsker å innføre grunntilskudd. Kommunenes økonomi vil ikke påvirkes av valget og samlet tilskuddsnivå til de private barnehagene blir det samme, både nasjonalt og lokalt.

Kommunen kan benytte modell for grunntilskudd med utgangspunkt i kommunens kostnader pr. plass. Grunntilskudd er en ordning der barnehager vil motta et

grunntilskudd som en fast grunnfinansiering, i tillegg til en sats pr. plass, som i dagens system. Grunntilskudd som finansieringsform vil ha stor betydning for forutsigbarheten for enkeltstående og ideelle barnehager.

Først beregner hver kommune kostnader til finansiering av private barnehager som i dag, og deretter beregnes kommunens totale kostnader til grunntilskudd til de private barnehagene. Så trekkes kommunens kostnader til grunntilskudd ut av de totale kostnadene, og tilskuddssats pr. plass beregnes basert på det resterende beløpet. Dette vil medføre at tilskuddssatsen pr. plass nedjusteres sammenlignet med dagens satser, og at kommunenes kostnader til finansiering av private barnehager forblir uendret. Dermed vil også de totale bevilgningene til private barnehager forbli uendret på kommunalt og nasjonalt nivå.

Flertallet mener en grunntilskuddsmodell basert på kommunens kostnader i liten grad vil føre til merarbeid. Samtidig vil det kunne være en mer presis tilskuddsmodell som gir private barnehager med smådriftsulempet økte tilskudd.

Kommunen som barnehagemyndighet har et overordnet ansvar for en rekke oppgaver for både kommunale og private barnehager. Denne oversikten innebærer også en oversikt over de ulike aktørenes ulike forutsetninger for drift og mulighet for å levere kvalitet i tjenestene. En av oppgavene som ligger til kommunen som myndighet er å beregne og utbetale tilskudd til private barnehager. Samlet taler dette for å gi beslutningskompetanse til kommunene på dette området. Kommunene vurderer konkrete ulemper og fordeler lokalt i dialog med de private barnehagene.

Noen problemstillinger gjenstår fremdeles å løse, enten nasjonalt eller lokalt, som følge av en slik endring. Det gjelder i hovedsak forhold knyttet til klagesaksbehandling ved eventuelle korrigeringer i tilskuddssatsen etter at denne er vedtatt og utbetalt. I slike tilfeller må man beregne satsene på nytt, også grunntilskuddet. Det kan føre til en del ekstra administrasjon knyttet til utbetaling av riktig beløp totalt for året i den enkelte barnehage.

Videre benytter BDO alderskorrigerede plasser (små barn vektet med 1.8) i analysene. Om grunntilskuddet skal utbetales som sats pr. små barn eller store barn er ikke direkte adressert i analysene og bør derfor presiseres. En slik modell vil kunne gjøre det mer attraktivt å kjøpe små barnehager. For å bevare mangfoldet i sektoren, både med tanke på størrelse og eierskap, bør kommunene samtidig sikres andre virkemidler for å ivareta dette, slik som den foreslåtte forkjøpsretten.

Til sist bør det gis en adgang til å holde tilbake grunntilskudd for enkeltbarnehager. Flertallet er gjort oppmerksom på tilfeller av små barnehager som strever med å tiltrekke seg søkere, og hvor foreldre raskt bytter barnehage. Å gi slike barnehager et tilskudd uavhengig av antall barn vil kunne opprettholde virksomheten selv om det hverken er ønsket fra kommunen eller foreldre i særlig grad. Slike eksempler ble spesielt talende da tilskuddet til bemanningsnorm til enkeltbarnehager ga rikelig tilskudd for denne type barnehager. En mulig løsning er å knytte vilkår til grunntilskudd som en funksjon av antall brukte plasser opp mot barnehagens kapasitet. Det kan også hindre uønsket økonomisk tilpassing ved innføring av slik modell, da barnehager som i liten grad utnytter sin kapasitet blir tilgodesett økonomisk.

For grunntilskuddsmodellene som tar utgangspunkt i kostnad pr. plass, vil vi fremdeles legge til rette for at kommunale barnehager med ekstra høye kostnader ekskluderes før grunntilskuddsbeløpet settes.

8.1.2.5 Kommunal forkjøpsrett

Erfaring viser at det i liten grad blir solgt barnehager til kommunene, og kommunen som ansvarlig for barnehagetilbudet sjelden blir involvert i forbindelse med et oppkjøp før dette er en realitet.

Med økt behov for demokratisk styring er forslaget til en forkjøpsrett forankret i å kunne sikre et mangfoldig barnehagetilbud, og ikke minst at barnehagetilbud ikke skal bli rammet av nedleggelse dersom kommunen har behov for barnehagen og plassene.

En kommunal forkjøpsrett til fastsatt markedspris vil sammen med forslaget om koordinert opptak, og kommunens mulighet til å stille vilkår for tilskudd, kunne motvirke opplevd konsolidering i sektoren.

Utvalgets flertall foreslår at det innføres en ordning med statlig sikring av finansiering for forkjøpsrett av private barnehager. Gjennom ordningen bidrar staten økonomisk til at kommuner kan kjøpe barnehager som ellers ville blitt solgt til andre aktører. Videre blir eksisterende barnehageplasser ivaretatt og sikret fortsatt drift. Ansattes arbeidsplass og arbeidsvilkår vil også bli ivaretatt.

I perioden fra rapporten blir fremlagt og frem til endelig vedtak bør det innarbeides et forbud mot salg av barnehageeiendommer inntil denne lovendringen om forkjøpsrett er på plass. En slik rask lovendring kan begrunnes med usikkerheten som har oppstått i kjølvannet av Velferdstjenesteutvalget rapport vedrørende salg av barnehageeiendommer, og om slikt salg utløser en plikt for staten til å kreve tilbake ulovlig statsstøtte.

Dersom barnehager legges ned, mener flertallet det bør stilles to krav. Kommunen må ha forkjøpsrett og det må være et krav om avviklingsregnskap for virksomheten som legges ned. Balanseverdiene (med fratrukk av kapital innskutt av eier) bør tilbakeføres til kommunene, slik det er for friskoler i dag.

I høringen våren 2019 ble regulering av kjøp og salg kommentert. Departementet så det som ressurskrevende å etablere ordninger for eierskapsbegrensning eller fusjonskontroll og gikk ikke videre med forslag på området. Blant vurderingene knyttet til krav om ny godkjenning ved salg var det at salg kan gjennomføres på flere måter, avhengig av barnehagens selskapsform. Hvis barnehagen for eksempel er organisert som et aksjeselskap, er det aksjene i selskapet som selges. Departementet mener at det er vanskelig å fastsette en terskelverdi for hvor høy eierandel som skal utløse krav om ny godkjenning ved salg. Flertallet vurderer likevel at det er hensiktsmessig med en slik type regulering. Kommunal forkjøpsrett er regulert for andre sektorer, som leiegårder, strandsone og så videre. Hensynene bak slik type regulering er ikke vesentlig annerledes for barnehagesektoren.

Forslag lovtekst

En kommune har forkjøpsrett når eiendomsrett til barnehage i kommunen blir overført til andre enn staten eller den fylkeskommune der eiendommen ligger. Dette gjelder likevel ikke overføringer ved arv, skifte eller ekspropriasjon.

Som overføring av eiendomsrett regnes også erverv av aksjer, sameieandeler eller parter i en barnehage, slik at erververen blir innehaver av minst 50 pst. av samtlige aksjer, sameieandeler eller parter, eller får rett til å avgi stemme for minst 50 pst. av aksjekapitalen. Forkjøpsretten inntreffer også når to eller flere enten hver for seg eller i fellesskap erverver aksjer, sameieandeler eller parter som nevnt ovenfor, i et slikt antall at de til sammen blir innehavere av minst 50 pst. av samtlige aksjer, sameieandeler eller parter, når ervervet skjer etter forutgående innbyrdes overenskomst. Sammen med en erververs aksjer, sameieandeler eller parter regnes også aksjer, sameieandeler eller parter som tilhører hans ektefelle, barn, foreldre eller søsken.

Når kommunen gjør forkjøpsrett gjeldende i tilfelle som nevnt i annet ledd, har den rett og plikt til å overta barnehagen.

Forkjøpsrett kan ikke gjøres gjeldende ved overføring av barnehage når erververen er eierens ektefelle eller i slekt med eieren eller eierens ektefelle i rett opp- eller nedstigende linje, eller i eierens eller ektefellens første sidelinje til og med barn av søsken.

I den senere tid har mange barnehager blitt kjøpt opp av større konsern. Det kan være flere årsaker til dette. Den enkleste måten å ekspandere på er å kjøpe opp eksisterende barnehager, fremfor å etablere nye, da nyetableringer av barnehager krever godkjenning

av kommunen for å få rett til tilskudd. Gevinsten ved oppkjøp er gitt ved overtakelse av en rett til å drive barnehage som sikrer offentlige tilskudd, og mulighetene for mer kostnadseffektiv drift. Private barnehageeiere som ønsker å selge barnehagen vil oppnå en salgsgevinst på eiendommen og realisering av oppbygd egenkapital.

Ettersom det nærmer seg full barnehagedekning nasjonalt, er tilsagn om tilskudd til barnehagedrift blitt et knapphetsgode. Retten til kommunale tilskudd til barnehagedrift har stor verdi, og er en sikker inntektskilde. En annen faktor som gjør barnehager attraktive og medfører en høy pris, kan være at eiendommene har en høyere reell verdi enn det som er bokført verdi i barnehagens balanser på grunn av norske regnskapsregler. Det er et stort potensial for gevinstrealisering ved salg av barnehager. Innrapportering for barnehager viser at de største barnehagene ikke tar ut mye i utbytte.

I mange kommuner er det lite økonomisk handlingsrom for investeringer og kjøp av barnehager som ikke allerede er innarbeidet i et budsjett eller en handlingsplan (kommunelovens § 14-4). Det er også et krav i kommunelovens § 14-2 om at hver kommune plikter å ha finansielle måltall. Disse måltall kan ikke reguleres vesentlig uten at det vil bli krevende å opprettholde den lovpålagte kommuneøkonomiske bærekraften som er hjemlet allerede i formålet med loven § 1-1. På bakgrunn av dette er det derfor viktig at det finnes et finansieringsalternativ ved bruk av en forkjøpsrett, og av den grunn foreslås et statlig oppkjøpsfond.

8.1.3 Kapitaltilskudd

Det gjeninnføres mulighet for at kapitaltilskuddet kan fastsettes lokalt av kommunen. Det åpnes for at kommunen kan benytte andre modeller enn kommunal selvkost, som for eksempel markedsmessig leie for tilsvarende bygg i kommunen/regionen eller standard byggekostnad i oppføringsåret.

I nasjonal forskrift gjeninnføres én nasjonal kapitalsats uavhengig av barnehagens bygge/godkjenningsår. Satsen fastsettes med utgangspunkt i dagens modell basert på beregnede kostnader pr. plass fra Husbanken, og beregnede kapitalkostnader for kommunene med en forholdsmessig fordeling. Rentesatsene i beregningene kan eventuelt heves for å reflektere økte renter i det ordinære finansmarkedet sammenlignet med dagens nivå som er knyttet til fastrenten i Husbanken.

8.1.4 Pensjon

Flertallet foreslår at det innføres kostnadsdekning til pensjon. Forslaget bidrar til forutsigbarhet for den enkelte barnehage fordi den får dekket sine faktiske kostnader til pensjon. Det innebærer at det ikke lengre vil være behov for søknadsordningen for

barnehager med vesentlig høyere pensjonskostnader slik den er beskrevet i § 4a i forskriften.

Forslaget tar sikte på å løse utfordringen med overkompensasjon til pensjon i private barnehager og bruk av premiefond, samtidig som de ansattes pensjonsordninger ivaretas.

Pensjonselementer som de private barnehagene skal få kostnadsdekning for

- Private barnehager kan søke om å få dekket kostnader til en tjenstepensjonsordning som inneholder følgende komponenter
 - Alderspensjon (hybrid, ytelse eller innskudd, eller kombinasjon av flere)
 - Eventuelt lovpålagte forsikringsdekninger
 - Tariffavtalte forsikringsdekninger – etterlattedekninger og uførepensjon
 - AFP-ordning
- Arbeidstakers eventuelle egenandel trekkes fra pensjonskostnaden. Deretter legges arbeidsgiveravgift til og beløpet prisjusteres med deflator.

Hvordan kostnadene skal dokumenteres må fastsettes i forskrift. KS og PBL har i samarbeid utviklet et godt system for å søke om å få dekket vesentlig høyere kostnader som flertallet mener kan brukes også i denne sammenheng.

8.1.4.1 Bruk av premiefond

For tjenstepensjonsordninger hvor premiefond er brukt til å betale hele eller deler av fakturaen fra livselskapet, trekkes bruk av premiefondet fra kostnadsdekningen da dette er dekket gjennom tidligere tilskudd og foreldrebetaling.

Premiefond er hjemlet i Lov om foretakspensjon (ytelsespensjon) kapittel 10 og Lov om tjenstepensjon (hybridpensjon) kapittel 5. Premiefondet er et fond for tilbakeførte premier og overskudd/avkastning. Premiefondet kan blant annet brukes til å betale årets premie for pensjonsordningen.

Bruk av premiefond vil i hovedsak gjelde ytelsespensjonsordningen i barnehagesektoren. Hybridordningen har ulike innretninger på reguleringen i opptjeningen, men oppbyggingen av premiefond vil være mye mindre enn i en ytelsespensjonsordning.

Premiefondet består av midler som de private barnehagene allerede har, eller vil få dekket, enten gjennom det tidligere pensjonspåslaget eller i fremtidig kostnadsdekning.

Et eventuelt beløp for overføring fra premiefondet til virksomheten (barnehagen) i tråd med § 10-4 i Lov om foretakspensjon må komme til fratrekk i neste års kostnadsdekning. Fondets midler består av tilskuddene fra tidligere år, som barnehagen har fått refundert,

og avkastning på disse. For at barnehagen ikke skal få dobbel dekning til pensjon, mener flertallet at det på samme måte som ved bruk av premiefond, må overskuddet på avkastningen på premiefondets midler komme til fratrekk før pensjonskostnaden dekkes.

8.1.4.2 Overgangsregler

Ved overgang til selvstendig rettssubjekt må det sikres at premiefondet overføres til det nye rettssubjektet. Dette kan for eksempel gjøres ved at det i forkant av fisjonen må legges frem dokumentasjon på den enkelte barnehages konto i livselskapet. Dette er nærmere beskrevet i avsnittet om teknisk løsning.

8.1.4.3 Teknisk løsning

Dagens forskrift § 4a inneholder allerede et element av kostnadsdekning oppad til kommunens nivå. En kostnadsdekningsmodell for pensjon vil fungere på en likelydende måte med dokumentasjon fra barnehagen på årlige kostnader fra livselskapet, og eventuelt andre tilleggsdekninger som AFP.

Jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-23 er pensjonsleverandøren forpliktet til å utarbeide en årlig oversikt (kontoføring) hvor all premie for ytelsesordningen som gjelder det aktuelle året, og søknadene vil ta utgangspunkt i denne oversikten. Dokumentasjon på posteringsoversikt over tilleggsytelser og ansattes egenandel utarbeides på tilsvarende måte. Kommunene blir på samme måte som tidligere pliktig til å dokumentere egne pensjonsutgifter, og kompensere oppad til dette nivået ut fra to år gamle regnskap.

Flertallet foreslår at siste tilskuddsår med påslag blir 2022. Fra 2023 vil private barnehager ved søknad få dekket sine kostnader til pensjon etterskuddsvis. Altså vil private barnehager i 2023 få dekket sine faktiske kostnader til pensjon. Som grunnlag for faktiske pensjonskostnader legges dokumenterte kostnader for 2022 til grunn. Beløpet dekkes oppad begrenset til kommunens pensjonsutgifter slik den fremkommer av to år gamle regnskap.

I dag bruker mange barnehager og kommuner søknadsmalen i KS/PBL. Denne kan videreutvikles med tanke på oppsett og krav til dokumentasjon. Økt digitalisering av denne type arbeid vil spare kommunene og barnehagene for administrativt arbeid. KS har gjennomført forprosjekt om digital tilskuddsmodell til benyttelse i beregning av tilskuddssatser i kommunene. Prosjektet viser betydelig potensial for gevinstrealisering i form av økt kvalitet, bedre dokumentasjon og effektivisering. Gjennomføring av utviklingsprosjektet er foreløpig stilt i bero med tanke på regjeringens arbeid med revisjon av regelverket, herunder Velferdstjenesteutvalget og dette utvalgets rapport. Flertallet legger til grunn at dokumentasjon, behandling av søknader og utbetaling av tilskudd til pensjon vil kunne gjennomføres som en del av en slik digital tilskuddsmodell og slik legge til rette for en betydelig effektivisering av søknadsprosessen.

8.1.4.4 *Flertallets begrunnelse*

Noe av argumentasjonen for å innføre pensjonspåslaget var at tilskuddet ikke skulle dekke utgifter som de private barnehagene ikke hadde.¹⁷⁸ Telemarksforsking mener det er en konsekvens av denne argumentasjonen at barnehagene kun bør får dekket sine reelle kostnader til pensjon, altså kostnadsdekning. Flertallet er enig i denne vurderingen og mener at kostnadsdekning er det forslaget som best ivaretar mandatet om samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk knyttet til pensjonstilskudd.

Utvalgets mandat er å ivareta alle typer barnehager uavhengig av eierform og størrelse. Pensjonsordningene i private barnehagesektor har endret seg de senere årene, blant annet for å tilpasses pensjonsreformen som ble innført i 2011. En stor del av barnehagene har derfor lukkede ytelsesordninger, enten privat ytelse eller offentlig like ytelsesordninger, som de vil ha store kostnader ved også frem i tid. Disse barnehagene vil bli bedre ivaretatt i en kostnadsdekningsmodell.

Flertallet mener at ordningen vil være bærekraftig frem i tid. De nye fremforhandlede hybridpensjonsordningene i sektoren koster mindre enn ytelsesordningene. Kostnadene i de lukkede ytelsesordningene vil på sikt bli mindre, og dermed sparer samfunnet utgifter til pensjon uten at de ansatte behøver å ha dårlige pensjonsordninger. Hybridpensjonsordning etter lov om tjenestepensjon, med livsvarig utbetaling og maksimale sparesatser, er på nivå med den nye påslagsmodellen i offentlig sektor.

8.1.4.5 *Forutsetning*

For at kommunen skal ha et korrekt kostnadsbilde som grunnlag for utbetaling av pensjonstilskuddet, må faktura fra pensjonsleverandøren/livselskap være stilet til den juridiske enheten hvor de personer som pensjonskostnaden omfatter er ansatt. Dette er en forutsetning for å kunne dokumentere at det er samsvar mellom krav om kostnadsdekning og fakturert beløp fra pensjonsleverandør. Det må være samsvar mellom de ansatte i den aktuelle barnehagen og fakturaen. Dokumentasjon må komme direkte fra tredjepart, og ikke ha vært gjenstand for interne fordelinger, for eksempel i et konsern.

Det er videre en forutsetning for korrekt beregning av pensjonstilskuddet at ansattes egenandel (pensjonsinnskudd) og pensjonskostnader er regnskapsført i den samme juridiske enhet som har en tilhørende fullverdig balanseoppstilling. Dette for at ansattes egenandel, både det som er trukket fra lønn og innbetalingen av ansattes egenandel til pensjonsleverandøren, skal eies av den enheten som har ansvar for (eller eier)

¹⁷⁸ Telemarksforsking v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2019. «Finansiering av private barnehager. Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen.» TF-notat nr. 15/2019

pensjonsordningen. Krav om eget rettssubjekt for den enkelte barnehage innebærer at den enkelte barnehages pensjonsforpliktelser kan leses ut av balansen. Med dagens regelverk kan ikke det gjøres.

Slik det er i dag vil oversikt over ansattes egenandel og pensjonsforpliktelsen i den enkelte barnehage, bli blandet sammen med andre barnehagers og eventuelt med pensjonsforpliktelser fra annen type virksomhet dersom barnehagen ikke er organisert som eget rettssubjekt.

8.1.5 Administrasjonspåslag

Flertallet ber om at regjeringen vurderer nivået på og treffsikkerheten av dagens administrasjonspåslag og eventuelt foreslå alternativer til dagens beregning og tilskuddsnivå. Vurderingen bør ses i sammenheng med en eventuell mulighet for kommunene til å differensiere driftstilskudd.

8.1.6 Øvrige forslag

Flertallet foreslår at det opprettes et *register over ideelle barnehager* i tråd med Velferdstjenesteutvalgets forslag. Flertallet viser til at registeret kan benyttes av kommunene i prioritering av mangfoldet lokalt, i behandlingen av lånesøknader i Husbanken og for å følge utviklingen i sektor.

Økonomisk tilsyn i enkeltbarnehager:

Det vil være behov for å bevare kommunens mulighet til å føre tilsyn med økonomien i enkeltbarnehager som følge av innføringen av kommunens mulighet til å stille vilkår eller fastsette egne forskrifter for finansiering. Dette vil i tillegg til å sikre muligheten til å håndheve vilkårene kommunene setter, enten i lokale eller nasjonale forskrifter, bidra til et samlet sett sterkere tilsyn på området.

Hjemmelen kan formuleres på tilsvarende måte som Statsforvalterens mulighet til å føre tilsyn med enkelte barnehager i særlige tilfeller. Dette sikrer tilstrekkelig mulighet for innsyn og kontroll for kommunene, samtidig som det nasjonale tilsynet fremdeles vil ha et overordnet og nasjonalt ansvar på området.

Lønns- og arbeidsvilkår:

For å bidra til at bruk av private leverandører ikke undergraver lønns- og arbeidsvilkår, anbefaler flertallet at det innenfor gjeldende sektorlovgivning fastslås at leverandører som i dag mottar tilskudd blir pliktig som et minimum til å følge lønn og andre arbeidsvilkår i relevante landsomfattende tariffavtaler jf. arbeidstvistloven § 3.

Flertallet anbefaler at det arbeides videre med modeller for krav til tilskuddsmottakere innenfor EØS-avtalens rammer, som kan luke ut leverandører som primært konkurrerer gjennom å forringe ansattes lønns- og arbeidsvilkår

En stor del av sektoren er bundet av tariffavtaler. Flertallet ønsker å forhindre at det fremover i tid blir brukt som et konkurransevridende fortrinn å redusere ansattes lønn eller pensjonsvilkår.

8.1.7 Innføring av lokal samhandlingsmodell

Flertallet mener at utvalgets utredning tilsier at det er behov for endringer i regelverket for finansiering av private barnehager raskt, for å motvirke ulempene med dagens finansiering slik den er beskrevet av flertallet i kapittel 5 og 6. Flertallet legger til grunn at forslagene i lokal samhandlingsmodell er godt utredet og bygger på et solid kunnskapsgrunnlag.

Mange av forslagene har tidligere vært på høring, også med påfølgende utredninger, slik som differensiering av driftstilskudd. Flere av de øvrige forslagene har også vært gjenstand for behandling i Stortinget. Dette legger til rette for at endringene i lovgivningen kan gjennomføres raskt, samtidig som det vil være tilstrekkelig forutsigbarhet for kommunene og private barnehager.

Krav om eget rettssubjekt innføres fra 1. januar 2022. Flertallet mener forslaget er godt utredet og forutsetter at dette gjennomføres forut for flere av de andre forslagene, blant annet forslagene om kompensasjon av pensjon og anbefalingen om husbankfinansiering.

Det er signalisert at Utdanningsdirektoratet vil overta ansvar for økonomisk tilsyn fra samme dato og flertallet legger til grunn at forslaget vil styrke det nasjonale tilsynets mulighet for effektiv kontroll og oppfølging av regelverket.

Flertallet foreslår at siste tilskuddsår med påslag blir 2022. Fra 2023 vil private barnehager ved søknad få dekket sine kostnader til pensjon etterskuddsvis. Altså vil private barnehager i 2023 få dekket sine faktiske kostnader til pensjon. Som grunnlag for faktiske pensjonskostnader legges dokumenterte kostnader for 2022 til grunn. Beløpet dekkes oppad begrenset til kommunens pensjonsutgifter slik den fremkommer av to år gamle regnskap.

Utvalgets flertall foreslår at pensjonspåslaget endres til 11 prosent av kommunens lønnsgrunnlag fra 1. januar 2022 som overgangsordning til kostnadsdekning innføres.

Andre forslag innføres fra 1. januar 2023.

8.2 Kvalitets- og mangfoldsmodellen

Kvalitets- og mangfoldsmodellen foreslås av et mindretall i utvalget bestående av utvalgsmedlemmet Espen Rokkan.

8.2.1 Generelt

Kvalitet i tilbudet til barna må være det grunnleggende premiss for fremtidens finansiering av alle barnehager.

Barnehagesektoren har et mangfold av tilbud og tilbydere som få andre sektorer kan skilte med. Det er bred enighet om at dette mangfoldet må ivaretas og dyrkes videre.

Fremtidens finansiering av private barnehager må legge til grunn hensynet til barns beste og at alle barn har rett til ikke å bli forskjellsbehandlet, i tråd med FNs barnekonvensjon. Det er statens ansvar å påse dette. Prinsippet om økonomisk likeverdig behandling av private og kommunale barnehager har ligget til grunn siden barnehagereformen, og må fortsatt være et bærende prinsipp i reguleringen av private barnehager.

Fremtidens finansiering må ses på som en helhet. Den må legge til rette for sunn og bærekraftig økonomi i alle typer private barnehager. Dette er viktig for å sikre høy kvalitet, et reelt mangfold av barnehager, og for å bidra til langsiktig eierskap med høye pedagogiske ambisjoner.

Skattepenger og foreldrebetaling skal brukes på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Ressursene fellesskapet bruker på barnehage, skal gå til å gjøre barnehagene bedre for barna.

Fremtidens finansiering bør samtidig gi kommunene bedre virkemidler enn de har i dag til styring og kontroll av sektoren. Private barnehager er avhengig av tillit til at de forvalter offentlige midler på en god måte, og imøteser stadig bedre kontrolltiltak som kan dokumentere at sektoren er ryddig og god. Det bør vises bedre frem at kommunen som barnehagemyndighet har rett til å stille lokalt vedtatte tilleggskrav til kvalitet i kommunale og private barnehager, og finansieringssystemet bør innrettes slik at det enkelt kan foretas avkortning av tilskudd til barnehager som ikke etterlever kvalitetskravene.

8.2.1.1 Effekter av gode barnehager på individ- og samfunnsnivå

Høy kvalitet i tilbudet til barna i barnehagen må være det aller viktigste hensynet i fremtidens finansiering av private barnehager.

Barnehager av høy kvalitet har stor innvirkning på barns utvikling. Sikring av høy kvalitet på barnehagetilbudet har også samfunnsmessige positive effekter.

Blant annet *Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* viser til at internasjonal og norsk forskning slår fast at årene fra 0 til 6 år er helt avgjørende for barns utvikling, og at gode barnehager har en positiv innvirkning på alle aspekter av denne.

Barnehager med høy kvalitet har positiv innvirkning på barnas sosiale kompetanse, barnas evne til selvregulering og andre grunnleggende ferdigheter blant annet i regning og språk.

Gode barnehager bidrar til å redusere frafall senere i utdanningsløpet, øker sjansen for å bli sysselsatt som voksen og minsker behovet for sosiale tjenester.

Barnehager med høy kvalitet er også særlig viktig for barn fra vanskeligstilte familier, sårbare barn og barn med særlig behov for tilrettelegging.

I tillegg til betydningen gode barnehager har for det enkelte barn, har James J. Heckman¹⁷⁹, nobelprisvinner i økonomi, vist at det også er samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere tidlig i et barns oppvekst

The Heckman Curve [...] shows the economic benefits of investing early and building skill upon skill to provide greater success to more children and greater productivity and reduce social spending for society.

8.2.1.2 Hvorfor en Kvalitets- og mangfoldsmoell?

Den største forskningsstudien av kvaliteten på tilbudet til barna i norske barnehager, Gode barnehager for barn i Norge (GoBaN), viser at kvaliteten i norske barnehager ikke er så god som mange har forventet, og at kvaliteten på tilbudet varierer. Blant hovedfunnene fra forskningen er også at gode barnehager har høy voksen-barn-tetthet og tilstedeværende pedagoger.

GoBaN konkluderer også med at det ikke er systematiske kvalitetsforskjeller mellom privat og kommunal sektor. Dette støttes også av tidligere funn.¹⁸⁰

OECD (2015)¹⁸¹ peker også på ujevn kvalitet i norske barnehager. OECD mener det bør være et obligatorisk krav at alle ansatte i barnehagene har relevant utdannelse.

Når det gjelder finansieringen av private barnehager, peker OECD på store forskjeller i hvor mye kommunene bruker på barnehage. OECD mener Norge kan styrke sin styring

¹⁷⁹ <https://heckmanequation.org/resource/the-heckman-curve/>

¹⁸⁰ Haugset, A. S., 2019. «Har kommunalt eller privat eierskap betydning for kvaliteten i norske barnehager?» Tidsskrift for velferdsforskning, nr. 3-2019.

¹⁸¹ Regjeringen, 2015. «For store forskjeller i barnehage-Norge.» Pressemelding 18.6.2015.

med sektoren ved å knytte økonomiske ytelser til valgte mål og forenkle finansieringssystemet. OECD peker også på at kommunene står overfor en interessekonflikt ved å ha dobbeltrollen som barnehageeier for halvparten av barnehagene og samtidig være barnehagemyndighet med tilsynsansvar for alle barnehager. OECD mener at kommuner mangler tilstrekkelig kapasitet til at tilsynet bidrar til høyere kvalitet. I perioden fra 2013 til 2020, i en periode der offentlighetens behov for innsyn og kontroll har økt, viser innrapporteringene til BASIL (Utdanningsdirektoratet) at andelen kommuner som ikke har ført tilsyn med private eller kommunale barnehager har økt fra 24 til 53 prosent. I 2019 var andelen 40 prosent.¹⁸²

Verdien av gode rammevilkår og strukturell kvalitet er også bekreftet i NOU 2012:1 *Til barnas beste*¹⁸³

Både antall barn pr. voksen og pedagogtetthet er allment akseptert som sentrale faktorer som påvirker kvaliteten i barnehagen (OECD 2001; OECD 2006; European Commission 2004; European Commission 2009). Omsorgs-, leke og læringsmiljøet er de viktigste innsatsfaktorene på barnehagenivå. I dette inngår personalets kompetanse, barnegruppens størrelse og sammensetning, fysiske rammer som barnehagens lokaler og uteareal, utstyr og materiell. Både det fysiske og det psykososiale miljøet er viktig for resultatene i barnehagen. På nasjonalt nivå er finansiering, lover, forskrifter og avtaleverk viktige rammefaktorer, og på kommunalt nivå er godkjenning, finansiering og tilsyn vesentlige faktorer.

8.2.1.3 Videreutvikle – ikke rasere – barnehageforliket

Fremtidens finansiering av private barnehager må videreutvikle, ikke rasere, en av tidenes mest vellykkede velferdsreformer; Barnehageforliket i 2003.

Avgjørende premisser for full barnehagedekning var lovfestet rett til barnehageplass, maksimalpris på foreldrebetaling, og likebehandling av kommunale og private barnehager. For de private barnehagene var premisset om at de skulle behandles likeverdig med kommunale barnehager helt avgjørende for å sikre barnehageplasser nok til alle.

Før barnehageforliket var det så sent som i år 2000 stor knapphet på barnehageplasser. Bare seks av ti barn mellom ett og fem år hadde plass. Mange foreldre måtte sende sine aller kjæreste til en dagmamma, et tilbud fjernt fra de krav og forventninger en har til kvalitet og innhold i dagens barnehager. De foreldrene som var så heldige å få plass i barnehage før utbyggingen virkelig skjøt fart, måtte i noen tilfeller betale en så høy pris at det nesten ikke lønnet seg å velge å være i jobb.

¹⁸² <https://www.barnehagemonitor.no/tilsyn/>

¹⁸³ NOU 2012:1 Til barnas beste - Ny lovgivning for barnehagene.

I sum bidro samarbeidet mellom det offentlige og private eiere til at private barnehager sto for nesten to av tre nye plasser i de viktigste utbyggingsårene.

Siden 2011 har ni av ti barn i alderen 1-5 år tatt del i fellesskapet i barnehagen. I alderen 3-5 år er deknningen 97 prosent. Omgitt av omsorgsfulle og høyt kvalifiserte ansatte, har barna fått leke, lære og utvikle sosial kompetanse i dette første steget av utdanningsløpet.

Barnehagens overgang fra selektivt til universelt velferdsgode har lagt til rette for økt yrkesdeltakelse blant mødre og til økt likestilling. Den store utbyggingen av barnehageplasser skapte flere arbeidsplasser i en kvinnedominert sektor. Åpningen for private eiere som kom gjennom barnehageforliket la også til rette for at kvinner, i større grad enn i arbeidslivet for øvrig, kunne etablere, drive og utvikle sin egen virksomhet. I 2015 sto fortsatt kvinner for 75 prosent av eierandelene i enkeltstående barnehager.

Private barnehager har også på andre områder bidratt til merverdi utover full barnehagedekning og økt yrkesdeltakelse, blant annet

- Barnehagene er den delen av utdanningsløpet med høyest innslag av private og høyest tilfredshet. Mer enn ni av ti norske foreldre er «svært fornøyd» eller «ganske fornøyd» med barnehagen sin. Alle kjente undersøkelser av foreldretilfredshet i perioden 2009-2020 viser at foreldre med barn i private barnehager er litt mer fornøyde med barnehagen enn foreldre med barn i kommunale barnehager.¹⁸⁴
- Tall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) viser at det legemeldte sykefraværet har vært systematisk lavere i private enn i offentlige barnehager siden 3. kvartal 2012.¹⁸⁵
- Både kommunale og private barnehager oppfyller i gjennomsnitt pedagog- og bemanningsnormene for barnehagene. Pr. 15. desember 2020 hadde 99 prosent av alle barnehager oppfylt bemanningsnormen.¹⁸⁶
- Mer enn 95 prosent av ansatte i private barnehager er omfattet av tariffavtale som gir dem konkurransedyktige lønns- og pensjonsvilkår lik ansatte i kommunale barnehager.¹⁸⁷
- 97 prosent av de ansatte i barnehagesektoren er fornøyde med jobben sin, viser en rapport fra OECD.¹⁸⁸
- Den samme rapporten viser at ansatte i private barnehager jobber mer med noen av dimensjonene knyttet til prosesskvalitet enn ansatte i offentlige barnehager, blant annet når det gjelder å legge til rette for sosioemosjonell utvikling og ved å legge til rette for foreldre/foresattes involvering.

¹⁸⁴ <https://www.barnehagemonitor.no/foreldretilfredshet/>

¹⁸⁵ <https://www.barnehagemonitor.no/sykefravaer/>

¹⁸⁶ <https://www.barnehagemonitor.no/bemannings/>

¹⁸⁷ <https://www.barnehagemonitor.no/pensjon/>

¹⁸⁸ https://www.udir.no/contentassets/b92dd897201d43acb0f4de820f39b75a/talis3s_kortrapport_oktober_2019.pdf

- Private barnehager bidrar med et stort mangfold av tilbud. Tre av fire profilbarnehager er private. Dette gir foreldrene mulighet til å velge friluftsbarnehage, tros- og livsynsbarnehage, idrettsbarnehage, gårdsbarnehage, kulturbarnehage eller en annen profil som passer akkurat deres barn og deres familie. Det store mangfoldet gir også ansatte flere muligheter i valg av arbeidsplass.¹⁸⁹

8.2.1.4 Betydningen av likebehandling

I fremtidens finansiering av barnehagesektoren er økonomisk likeverdig behandling avgjørende for å utvikle kvaliteten og bevare mangfoldet.

Økonomisk likeverdig behandling er også avgjørende for å realisere Stortingets ambisjoner og mål for alle barn i alle barnehager. Barnekonvensjonen forplikter dessuten staten til å ta hensyn til barnas beste, og staten har et ansvar for at ingen barn diskrimineres. Likebehandling er ikke bare en praktisk innretning for å sikre nødvendig og forutsigbar finansiering, men også et spørsmål om rettigheter. For det første barnas rett til å bli likebehandlet, for det andre retten foreldre og foresatte skal ha til å velge blant et mangfold av tilbud.

Det er en utbredt misoppfatning at det er likebehandling i dagens finansiering av barnehagene. Både Telemarksforskning og Agenda Kaupang har dokumentert at det offentlige betaler mer for en oppholdstid i en kommunal barnehage sammenlignet med i en privat. Telemarksforskning viser at kostnaden pr. plass var 9,8 prosent lavere i private barnehager enn i kommunale barnehager i 2018.¹⁹⁰ Denne forskjellen har etter all sannsynlighet økt etter innføringen av bemanningsnormen, som barnehagene hadde frist til 1. august 2019 med å innfri.

PBL utfører, som det eneste miljøet i Norge, årlige tilskuddskontroller i om lag 200 kommuner. Kontrollene viser forskjeller i tilskudd på over 100 000 kroner pr. barn under tre år, fra kommunen med høyest tilskudd til kommunen med lavest tilskudd.¹⁹¹ For en barnehage av gjennomsnittlig størrelse betyr en slik forskjell i tilskuddssatsen for småbarn en inntektsforskjell på over fire millioner kroner.

Tilsvarende vil en forskjell i tilskudd pr. barn (0-2 år) på 20 000 eller 40 000 kroner bety henholdsvis over 350 000 og over 700 000 kroner i inntektsforskjell mellom to ellers like barnehager. Dette er betydelige forskjeller i en sektor med gjennomsnittlig resultatmargin på 2,2 prosent, gjennomsnittlig årsresultat på 207 000 kroner (2019), og like krav til kvalitet og innhold.

¹⁸⁹ <https://www.barnehagemonitor.no/mangfold-og-eierskap/>

¹⁹⁰ Telemarksforskning v/Lunder, T. E., Eika, B. og Kvernenes, M. S., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2020. «Kostnader i barnehager 2018.» TF-rapport nr. 543/2020

¹⁹¹ <https://www.barnehagemonitor.no/tilskudd/>

8.2.1.5 Mekanismene i Kvalitets- og mangfoldsmodellen

Mekanismene i Kvalitets- og mangfoldsmodellen gir jevnere kvalitet, jevnere finansiering og jevnere marginer. Forenkling, forutsigbarhet, rettferdighet og etterprøvbarhet er viktige kriterier for en god fremtidig tilskuddsmodell.

Dagens finansiering av private barnehager bygger på en finansieringsmodell som er ressurskrevende og komplisert å håndtere for kommunene. Finansieringsmodellen skaper store forskjeller og stor uforutsigbarhet i rammevilkårene til barnehagene.

Dagens system gir store insentiver til innsparinger og få insentiver til å satse på kvalitet. Og dagens finansiering truer mangfoldet. Små, enkeltstående barnehager er spesielt sårbare. Flere rapporter peker på ujevn kvalitet og dårligere kvalitet enn forventet i norske barnehager. Finansieringen er også svært ujevn, noe som bidrar til høyere lønnsomhet hos private barnehager i noen kommuner og lite bærekraftig økonomi hos private barnehager i andre kommuner. Telemarksforskning¹⁹² har blant annet dokumentert at

tilskuddsnivået i den enkelte kommune har en klar betydning for hvor store overskudd de ulike private barnehagene får.

Et helt sentralt element i Kvalitets- og mangfoldsmodellen er et grunntilskudd som setter alle barnehager i stand til å innfri nasjonale krav, blant annet kravene til pedagog- og bemanningstetthet.

I Kvalitets- og mangfoldsmodellen skal tilskuddene til private barnehager jevnes ut. Det nye grunntilskuddet skal være basert på, men ikke identisk med, kommunale kostnader til kommunale barnehager i alle kommuner.

Telemarksforskning har siden etableringen av dagens finansieringsmodell beregnet årlige nasjonale satser til drift. For å beregne kostnader til drift i kommunale barnehager, tas det utgangspunkt i korrigerede brutto driftsutgifter på funksjon 201 Førskole og 221 Førskolelokaler og skyss. Deretter korrigeres det for følgende forhold

- Kapitalkostnader
- Pensjon
- Åpne barnehager
- Barnehagemyndighet og felleskostnader
- Lærlinger
- Administrasjon
- Foreldrebetaling og kostpenger

¹⁹² Telemarksforskning v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Økonomiske resultater i private barnehager. Hvilken betydning har tilskuddsmodellen.» TF-notat nr. 18/2018

Brutto korrigerede driftsutgifter fordeles deretter på antall små og store barn i kommunale barnehager. Resultatet blir én sats for små barn og én sats for store barn. Disse satsene benyttes i dag for finansiering av private barnehager i kommuner som ikke har kommunale barnehager.

PBL erfarer at observerte satser, i alle kommuner, i gjennomsnitt er noe lavere enn Telemarksforskings beregninger av nasjonale satser. Dette tyder på at det korrigeres mer lokalt enn Telemarksforsking tar høyde for i makro. Dermed kan det være en mulighet å se nærmere på korrigeringene som gjøres i makro for å gjenspeile faktiske uttrekk for overnevnte kostnader.

Fordelen med metodikken er at man benytter et anerkjent og kvalitetssikret datagrunnlag i makro, der de ekstreme forskjellene i observerte tilskuddsnivå jevnes ut. Dette bidrar til et mer rettferdig og forutsigbart system for de private barnehagene.

Kvalitets- og mangfoldsmodellen bygger på de samme prinsippene som Telemarksforsking bruker for beregning av tilskuddssatser til store og små barn i kommuner uten kommunale barnehager, men i modellen justeres det for lokale forhold.

En forenklet modell med lokale justeringer er enkel å etterprøve og vil bidra til mer forutsigbare tilskuddsnivåer for private barnehager. Det blir også enkelt for kommunene å dokumentere lokale justeringer, og enkelt for tilskuddsmottakere, og andre, å kontrollere at beregningene er riktig. For kommunene vil dette bidra til forenkling, noe de har etterspurt. Det vil også bidra til effektivisering, økte muligheter for lokal styring, og bedre samarbeidsklima mellom kommuner og private barnehager.

For kommunene og samfunnet for øvrig vil mekanismene i Kvalitets- og mangfoldsmodellen samlet bidra til moderate driftsmarginer, men likevel i større grad enn dagens system legge til rette for forutsigbar og bærekraftig økonomi for alle typer private barnehager.

8.2.2 Arealtilskudd (tidligere kapitaltilskudd)

Ordningen med kapitaltilskudd bygger på en forutsetning om at barnehager eier egne bygg og skal i teorien dekke barnehagenes rente- og avskrivingskostnader. Dagens kapitaltilskudd avtar trinnvis etter alder på barnehagens bygg, målt fra barnehagens godkjenningsår.

Ordningen er lite treffsikker, særlig for barnehager som ikke eier egne lokaler. Og ordningen tar i begrenset grad høyde for kapitalkostnader knyttet til utbygging/reovering. Ifølge 2019-tall fra Telemarksforsking eier 53 prosent av barnehagene sine lokaler. 26 prosent leier av eksterne, mens 21 prosent leier av konsern.

Gjennom innsynskrav til kommunene har PBL, som eneste miljø i Norge, logget kapitaltilskudd for 97 728 barnehageplasser (2021). Disse utgjør 77 prosent av ordinære barnehageplasser innrapportert 15.12.2020. Gjennomgangen viser at 86,5 prosent av plassene mottar laveste kapitaltilskuddssats. Gjennomsnittlig kapitaltilskudd i 2021 utgjør 9 841 kroner mot 10 863 kroner i 2020. Gjennomgangen viser dermed en nedgang i kapitaltilskuddet fra 2020 til 2021 på 9,4 prosent. Dette tilsvarer at kapitaltilskuddet til private barnehager fra 2020 til 2021 er redusert med 132,6 millioner kroner. Dersom ikke kapitaltilskuddet hadde blitt videreført på 2020-nivå i første halvdel av 2021, ville nedgangen i realiteten vært på det dobbelte.

Kapitaltilskuddet bør avskaffes og erstattes med et arealtilskudd. Det er imidlertid ikke enkelt å sikre likebehandling mellom kommunale og private barnehager på dette området. De færreste kommuner beregner kapitalkostnader på egne bygg slik at det er mulig å sammenligne. Det synes klart, basert på kommunene som gjør slike beregninger, at nivåene på dagens kapitaltilskudd til private barnehager ikke er for høye.

I Kvalitets- og mangfoldsmodellen vil vi etablere et nytt arealtilskudd. Arealtilskuddet vil i det ytre ligne på kapitaltilskuddet, men i større grad ta inn over seg de reelle arealkostnadene for barnehager, uavhengig av om de leier eller eier, og der det tas hensyn til arealkostnadene gjennom bygningenes livsløp.

Det er i tillegg behov for å definere når et bygg skal kunne renoveres/oppgraderes til moderne standard, slik at inngangsverdien/bygge-/rehabiliteringskostnaden oppdateres. For eksempel kan man tenke seg en samlet økonomisk levetid på 30 år, selv om blant annet tekniske anlegg kan ha reell levetid som er kortere. Dette må utredes nærmere.

Arealtilskuddet tar utgangspunkt i standard byggekostnader i oppføringsåret, med tall fra for eksempel Norsk Prisbok, en prisdatabase som inneholder bred og mangfoldig prisinformasjon om kostnader for et byggeprosjekt. Deretter legges det til komponenter fra standard livssyklus-kostnadsberegninger, der følgende kostnader inngår

- Drift
- Vedlikehold
- Utskiftning
- Energi
- Renhold
- Vann
- Avløp

Disse komponentene trekkes samtidig ut av beregningsgrunnlaget for driftstilskudd.

8.2.3 Merverdiavgiftskompensasjon

Private barnehager er i dag omfattet av reglene i merverdiavgiftskompensasjonsloven. Dette innebærer at selv om det ikke gjøres påslag for merverdiavgift på foreldrebetaling, så får barnehagene kompensert inngående merverdiavgift. Denne særordningen gir noen særegne utslag. Ett av dem er at den som oppfører eller eier et barnehagebygg, ikke får fradrag for merverdiavgift dersom den skal leies ut til en privat barnehage. Skal bygget leies ut til en kommunal barnehage, kan utbygger likevel få merverdiavgiften kompensert gjennom den ordinære merverdiavgiftslovgivningen. Dette er ikke bare en strukturell forskjell, men har noen praktiske konsekvenser. En konsekvens er at så og si alle barnehagebygg i utgangspunktet blir bygget og eid av selve barnehagevirksomheten. Dette for å sikre merverdiavgiftskompensasjon på byggekostnadene.

Skal en privat barnehage leie et bygg, gir systemet insentiver til at barnehagen bør leie et mest mulig «tomt skall», for deretter selv å tilpasse bygget. Slike tilpasninger får barnehagen fradrag for. Likeså er det avgiftsmessig gunstig at barnehagen selv tar størst mulig ansvar for drift og vedlikehold. Dermed oppstår det en situasjon hvor det å få oversikt over barnehagers kostnader til drift av arealene de disponerer blir mer krevende, fordi man finner både leiekostnader og driftskostnader.

Utvalgets mindretall foreslår at man bør gå over fra et kompensasjonsregime, til at sektoren omfattes av den ordinære merverdiavgiftsloven. Samtidig må det gis fritak for å legge til merverdiavgift på foreldrebetalingen. Et slikt regime vil blant annet gjøre det enklere å føre tilsyn med de private barnehagene.

8.2.4 Pensjon

Private barnehager er offentlig finansierte, og skal i teorien motta tilskudd på nivå med kostnadene til drift av kommunale barnehager i samme kommune. Det bør derfor kunne forutsettes at 100 prosent av de ansatte i private barnehager har en tjenstepensjonsordning som i sum gir ytelser på nivå med den offentlige tjenstepensjonen som gjelder for ansatte i kommunale barnehager.

Dette er i dag tilfelle for minst 95 prosent av de ansatte i sektoren.

Kommunale barnehager har i gjennomsnitt rapportert en brutto pensjonskostnad på 17,9 prosent (median: 18,2 prosent) av lønnsgrunnlaget (KOSTRA 2018). Mellom kommunene varierer pensjonskostnadene betydelig, fra 14 til 24 prosent av lønnsgrunnlaget.

Private barnehager må i fremtiden ha en finansiering som gir barnehagene forutsetninger for å gi sine ansatte like gode pensjonsytelser som det offentlige. Samtidig bør det være i

både barnas, barnehagenes og kommunenes interesse at barnehagene har incentiver til å forhandle seg frem til best mulig pensjonsavtaler til lavest mulig pris.

For å oppnå dette er pensjonskostnader dekket gjennom sjablonger et langt bedre virkemiddel enn pensjonskostnader dekket etter regning. Sjablonger reduserer også konfliktflatene mellom private barnehager og kommunene, ved at det lokalt ikke blir veldig mange diskusjoner om hvilke kostnader som skal kunne kreves kompensert.

Basert på reelle kostnader i sektoren, vel dokumentert av Lillevold & Partners og Storebrand, settes følgende sjablonger

- Alderspensjonssparing og tilleggsdekninger: 11 prosent
- AFP: 2 prosent
- Dokumenterbare kostnader over sjablong, inkludert overgangskostnader ved endringer av ordninger, dekkes etter regning.
- Barnehager som ikke kan dokumentere at de har ordninger på nivå med bransjestandard, får dekket pensjonskostnader etter regning/avkortet.

8.2.5 Administrasjonspåslag

Påslaget for administrasjonsutgifter dekker de utgifter kommunen har som barnehageeier til fellesadministrasjon som gjelder drift av kommunale barnehager. Dette omfatter sektoruavhengige utgifter knyttet til blant annet regnskap og revisjon, personalfunksjon og IKT-tjenester. Utgifter tilknyttet HMS og bedriftshelsetjeneste omfattes også.

Private barnehager får denne delen av tilskuddet i form av et sjablongpåslag, ettersom det er knyttet til kostnader til kommunal barnehagedrift som det ikke er hensiktsmessig å regnskapsføre på den enkelte kommunale barnehage.

Administrasjonspåslaget er i dag på 4,3 prosent. Det finnes pr. dato ingen indikasjoner på at nivået er altfor høyt eller altfor lavt. Dagens administrasjonspåslag foreslås videreført til barnehager over en viss størrelse.

Som utvalget har redegjort for i kapittel 3, og som omtalt tidligere i dette kapittelet er små barnehager under press, blant annet som følge av manglende stordriftsfordeler. I Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3, åpnes det for at små kommunale og små private barnehager kan behandles særskilt

Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter pr. heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager [...].

I Kvalitets- og mangfoldsmodellen innebærer dette at kostnaden til små kommunale barnehager trekkes ut av beregningen av grunntilskuddet, samtidig som små private barnehager uavhengig av eierskap skal motta et høyere administrasjonspåslag enn øvrige barnehager. Selv om det bærende elementet for økonomisk bærekraft og sikkerhet for innfrielse av nasjonale krav i alle barnehager skal sikres gjennom grunntilskuddet, vil en med slike mekanismer sikre at små barnehager får dekket sine ekstra kostnader, samtidig som større private barnehager ikke kompenseres for kostnader som er særlig forbundet med å drive små barnehager. Hvor grensen skal gå for når barnehager regnes som små, og hvilket nivå administrasjonspåslaget til små private barnehager skal være på, må utredes nærmere.

8.2.6 Styrket kommunal styring

Dagens styring av barnehagesektoren skjer i all hovedsak på nasjonalt nivå. Det er nasjonalt vedtatt foreldrebetaling, nasjonalt vedtatte regler for søskenmoderasjon og inntektsgradert betaling, nasjonale regler for samordnet opptak, nasjonale regler for pedagog- og bemanningstetthet og nasjonale regler for pensjons- og kapitaltilskudd til private barnehager.

Staten stiller like krav til innhold og kvalitet, men sikrer ikke i tilstrekkelig grad lik finansiering for å imøtekomme kravene. Dette skaper problemer for kommunene og for alle barnehager.

Det er vanskelig å se for seg jevnere og høyere kvalitet dersom hver enkelt kommune fritt skal definere kvalitetskrav og finansieringen av disse. For å sikre høy og jevn kvalitet på barnehagetilbudet til barna, er det riktig med nasjonale minimumskrav til kvalitet og tilsvarende finansiering fra staten.

Dette kan likevel ikke være til hinder for at det lokale selvstyret kan gå utover nasjonale minimumskrav, og stille vilkår om innfrielse av disse for full uttelling på tilskudd. Slik vil kommuner med ambisjoner ut over nasjonale minstekrav forsikre seg om at økte tilskudd til private barnehager går til økt bemanning og ikke til økte overskudd. På den måten vil en få en bedre balanse enn i dag mellom nasjonal og kommunal styring av barnehagesektoren.

I tillegg til de variantene av lokale tilleggskrav og avkortningsmekanismene som er redegjort for over, vil kommunene også kunne innføre krav om åpningstid, for eksempel krav om minimum 48 uker åpent i løpet av året og krav om stedlig ledelse for at barnehagen skal unngå avkortning i tilskuddet.

Kvalitets- og mangfoldsmodellen inneholder, slik den er utarbeidet pr. i dag, ikke disse mekanismene. Men ved behov kan dette implementeres.

Det er også viktig å merke seg at noen barnehager vil ønske å drive med utgangspunkt i for eksempel en alternativ pedagogikk, og/eller har utvidet formål om å gi tilbud basert på livssyn. Slike barnehager kan på den bakgrunn ha en ubetinget rett til å ikke delta i enkelte kommunale satsinger. Barnehager som avstår fra kommunale satsinger, må akseptere avkortning i tilskudd og at det føres tilsyn med at barnehagene det gjelder har ivaretatt det de kommunale satsingene har tilført barnehager som har deltatt i satsingene.

Selv om Kvalitets- og mangfoldsmodellen gir økt kommunal styring med private barnehager, er utgangspunktet for modellen at kommunen ikke i større grad enn i dagens system skal kunne gripe inn i foreldrenes valg av barnehageplass for sine barn. En opinionsundersøkelse gjennomført av YouGov våren 2021 viser at 78 prosent av respondentene mener barnas foreldre skal avgjøre hvilken barnehage barna skal gå i.¹⁹³ Kun 11 prosent mener kommunen familien bor i bør avgjøre hvilken barnehage barna skal gå i. I gruppen respondenter med små barn er det 86 prosent som svarer at de mener foreldre bør avgjøre hvilken barnehage barna skal gå i.

8.2.7 Mangfold og kvalitet til barna - Grunntilskudd

For å ivareta mangfoldet av tilbud i barnehagesektoren må fremtidens finansiering av private barnehager sikre alle barnehager stabile rammevilkår og muligheter for en bærekraftig økonomi, samtidig som barnehagene kan levere et tilbud i tråd med nasjonale og lokale krav. Hovedprioriteringen i fremtidens finansiering av private barnehager må være å sikre et finansieringssystem som legger til rette for jevnere og høyere kvalitet i tilbudet til barna.

Kunnskapsgrunnlaget om kvalitet i barnehagene understreker viktigheten av tilstedeværende pedagoger og høy ansatt-tetthet. I Norge er disse faktorene lovfestet med nasjonalt vedtatte minimumsnormer for pedagog- og bemanningstetthet.

OECD anbefaler å knytte økonomiske ytelser til valgte mål og å forenkle finansieringssystemet.¹⁹⁴ Dagens finansieringssystem er ikke tilpasset innføringen av nye nasjonale krav. Tilskuddene til private barnehager har ikke økt i takt med økte krav, og varierer stort fra kommune til kommune.

Det som primært skal bidra til å ivareta mangfoldet i Kvalitets- og mangfoldsmodellen er at alle barnehager skal få et grunntilskudd. Grunntilskuddet skal være basert på

¹⁹³ <https://www.pbl.no/aktuelt/foreldre-og-barnehagen/fersk-undersokelse-8-av-10-mener-foreldrene-skal-avgjore-hvilken-barnehage-barna-skal-ga-i/>

¹⁹⁴ Regjeringen, 2015. «For store forskjeller i barnehage-Norge.» Pressemelding 18.6.2015.

kostnadene som alle kommuner i landet i gjennomsnitt bruker på drift av egne kommunale barnehager. Grunntilskuddet skal sikre innfrielse av nasjonale minimumskrav til pedagog- og bemanningstetthet, samfunnets forventning om ordnede lønns- og arbeidsvilkår og nye krav som måtte komme til senere. Som nevnt i kapittel 8.1.5 Administrasjonspåslag, skal små kommunale barnehager trekkes ut av beregningen av grunntilskuddet, samtidig som små private barnehager får et høyere administrasjonspåslag enn større private barnehager.

I dagens system utgjør manglende finansiering av nye kvalitetskrav, nedgang i barnetall, politisk uro om offentlig finansiert velferd og inngripende reguleringsforslag en risiko for videre drift av private barnehager. Grunntilskuddet skal redusere denne usikkerheten, slik at barnehagene får ro til å utvikle kvaliteten i tilbudet til barna og gi barnehager over hele Norge større sikkerhet for at de i fremtiden kan forbli en del av mangfoldet i barnehagesektoren.

I Kvalitets- og mangfoldsmodellen må alle barnehager innfri lovens minimumskrav til pedagog- og bemanningstetthet. De nasjonale minimumskravene finansieres av et grunntilskudd. Kommunen som barnehagemyndighet kan avkorte tilskuddet til barnehager som ikke innfrir minimumskravene.

Kommunen får i tillegg anledning til å stille lokale krav til pedagog- og bemanningstetthet utover nasjonale krav. Lokalt vedtatte og finansierte tilleggskrav til pedagog- og bemanningstetthet, må finansieres lokalt. Kommunen som barnehagemyndighet kan avkorte tilskuddet til barnehager som ikke innfrir lokalt vedtatte tilleggskrav til pedagog- og bemanningstetthet.

Modellen tar også høyde for at staten eller kommunen kan innføre krav til fagarbeidertetthet i den enkelte barnehage, og at kommunen som barnehagemyndighet skal kunne avkorte tilskuddet til barnehager som ikke innfrir nasjonale eller lokale krav til fagarbeidertetthet. Finansiering av fagarbeidertetthet må finansieres fra staten dersom det er et nasjonalt krav, og fra kommunen dersom det er et lokalt krav. Tilsvarende mekanismer kan innarbeides for nasjonale eller lokale krav til inntak av lærlinger.

Etablering av grunntilskudd sikrer at alle barnehager i alle kommuner skal ha forutsetninger for å oppfylle nasjonale krav. Grunntilskuddet beregnes med utgangspunkt i hvor mye det i gjennomsnitt koster kommunene å drive barnehager innenfor gjeldende bemannings- og pedagognormer. Deretter vil tilskudd til private barnehager justeres med et lokalt påslag etter hvilken reell bemanning det er i kommunale barnehager i hjemkommunen.

8.2.8 Konkurransedyktige lønns- og arbeidsvilkår

Samfunnet, herunder også arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, har en klar forventning om ordnede lønns- og arbeidsvilkår i barnehagesektoren. Ordnete lønns- og arbeidsvilkår er en forutsetning for at sektoren skal kunne tiltrekke seg dyktige og engasjerte ansatte, og for at barnehageansatte kan ha full oppmerksomhet på omsorg, lek og læring sammen med barna i barnehagen.

Ordnete lønns- og arbeidsvilkår er i dag ikke nærmere lovfestet enn gjennom krav til at private barnehager ikke kan ha vesentlig lavere personalkostnader enn kommunale barnehager, men kommunen mangler effektive styringsverktøy for å sikre ordnede lønns- og arbeidsvilkår i alle barnehager.

Det er dokumentert at over 95 prosent av de ansatte i private barnehager er omfattet av tariffavtaler som fagforeningene har anbefalt for sine medlemmer. I en offentlig finansiert sektor som denne bør det forutsettes at 100 prosent av de ansatte har konkurransedyktige lønns- og arbeidsvilkår på nivå med landsdekkende tariffavtaler.

Det er vanskelig å se for seg høy organisasjonsgrad og ordnede arbeidsvilkår i barnehagesektoren dersom hver enkelt kommune fritt skal definere kvalitetskrav og finansieringen av disse.

Kvalitets- og mangfoldsmodellen, slik den er utarbeidet av PBL, krever at alle barnehager skal dokumentere konkurransedyktige pensjonsvilkår på nivå med landsdekkende tariffavtaler i barnehagesektoren. Med relativt enkle grep kan også tilsvarende krav for lønnsvilkår kunne implementeres.

8.2.9 Samtidig finansiering av nye krav

Erfaringer fra innføring av den nasjonale bemanningsnormen i 2018 har vist svakhetene ved en finansiering av barnehagene utelukkende basert på to år gamle kommunale regnskap.

Bemanningsnormen ble innført 1. august 2018, mens private barnehager i 2018 fikk tilskudd basert på gjennomsnittlig kommunal bemanning i 2016. Selv om flere kommuner innfridde bemanningsnormen i 2017, så var det problematisk for alle private barnehager som ligger i en kommune som ikke innfridde normen før 1. august 2019. Helårseffekten av innføringen av bemanningsnorm blir i teorien ikke gjenspeilet full ut i tilskuddet til disse private barnehagene før i 2022. Dette forutsetter at kommunene ikke foretar effektiviseringsgrep i egne barnehager som nuller ut den økonomiske effekten av bemanningsnormen for private barnehager. I 2019 anslo Kunnskapsdepartementet en

økning i tilskudd til private barnehager på 630 millioner kroner som følge av økt bemanning i kommunale barnehager i 2018. Realiteten var at tilskuddssatsene fra kommunene økte med om lag 130 millioner kroner.¹⁹⁵

I Kvalitets- og mangfoldsmodellen skal tilskuddene fortsatt være basert på to år gamle kommunale regnskap.

Modellen legger imidlertid opp til å justere to år gammel bemanning til «ønsket» nivå ved å estimere merkostnaden eller innsparingen ved å legge til/ eller trekke ifra årsverk for å oppnå norm. Justeringen tar utgangspunkt i kommunale lønnsutgifter for de ulike ansattegruppene. Denne justeringen tar høyde for at tilskuddsnivået gjenspeiler nåværende pedagog- og bemanningsnorm, men kan også justeres med tanke på en fremtidig utvidet bemanningsnorm, fagarbeidernorm, lærlingenorm og lignende.

Dermed vil private barnehager kompenseres for et kostnadsnivå som tar høyde for alle lovpålagte normer som måtte innføres, uten at de trenger å vente to år på finansieringen. Det medfører også at kommunene kan justere tilskuddssatser basert på lokale normer.

Imidlertid gir modellen nasjonale og kommunale myndigheter et verktøy for å beregne økonomiske effekter av nye krav, slik at tilskudd kan ytes samtidig til alle typer barnehager når nye krav settes i verk.

8.2.10 Innføring av Kvalitets- og mangfoldsmodellen

Kvalitets- og mangfoldsmodellen for finansiering av private barnehager er en klar forenkling sammenlignet med dagens finansieringssystem. I sin enkleste form, og kun med nasjonale føringer lagt til grunn, er modellen også enkel for kommunene å forvalte.

Samtidig tar modellen opp i seg en rekke politiske krav og ønsker for reguleringen og finansieringen av private barnehager. Resultatet er at kompleksiteten i modellen øker i takt med flere nasjonale og lokale krav. Her blir det opp til nasjonale og lokale myndigheter å avgjøre hvilke krav de vil stille – og dermed også definere kompleksiteten i systemet.

En rekke kommuner har pekt på gjeninnføring av nasjonale satser for finansiering av barnehagene¹⁹⁶. Kvalitets- og mangfoldsmodellen er ikke det samme som nasjonale satser.

¹⁹⁵ <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=77176> og <https://www.pbl.no/globalassets/dokumenter/ubeskyttet/uttalelse-fra-pbl-i-forbindelse-med-rnb-2020.pdf>

¹⁹⁶ Ipsos 2019, omtale av innlegg fra Kristiansand kommune, og innlegg fra Statsforvalteren i Oslo og Viken

En eventuell gjeninnføring av nasjonale satser vil være finansiering av sektoren i sin enkleste form, som også sikrer likebehandling av alle barn i alle barnehager. Samtidig ivaretar den i mindre grad enn Kvalitets- og mangfoldsmodellen de politiske kravene og ønskene for finansieringen og reguleringen av private barnehager.

Etter innføring av normer for pedagog- og bemanningstetthet i 2018 har staten i veldig stor grad låst kostnadssiden til både kommunale og private barnehager. Dette uten en tilsvarende sikring av inntektssiden for de private barnehagene. Normene forutsetter en jevnere finansiering av alle typer barnehager, enn det dagens modell fører til. I stedet observerer PBL en tendens til at forskjellene i tilskuddene til de private barnehagene, som utgjør om lag 80 prosent av inntektene, øker.

Differensen mellom høyeste og laveste tilskuddssats har økt fra 107 000 kroner i 2018 til 118 000 kroner i 2021. Nye normer og behovet for jevnere finansiering for å sikre kvaliteten i tilbudet til barna, bør legge til rette for at kommunene kan velge å bruke Kvalitets- og mangfoldsmodellen til finansiering av både kommunale og private barnehager.

Utvalgets mindretall mener det er realistisk med innføring av nytt system for finansiering av private barnehager fra 2024. Dette betyr at Stortinget har to og et halvt år fra fremleggelsen av utvalgets rapport til å gjennomføre nærmere konsekvensutredninger, utforme detaljer, gjennomføre høring med videre.

I påvente av ny finansieringsmodell må Stortinget påse at finansieringen av barnehagene sikrer innfrielse av alle gjeldende krav til kvalitet og innhold.

Del IV Konsekvenser og anbefalinger

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Lokal samhandlingsmodell - økonomiske og administrative konsekvenser

Lokal samhandlingsmodell foreslås av et flertall i utvalget bestående av utvalgsleder Knut Storberget og utvalgsmedlemmene Mee Eline Eriksson, Christian Monsbakken, Anne-Dorthe Nodland Aasen og Sidsel M. Schade. Økonomiske og administrative konsekvenser av denne modellen foreslås av samme flertall.

Private aktører i barnehagesektoren mottok om lag 22 milliarder kroner i offentlige tilskudd og 4 milliarder kroner i foreldrebetaling i 2020. Sektorens størrelse innebærer at selv små endringer kan ha relativt store økonomiske og administrative konsekvenser. Samlet vil modellen være tilnærmet provenynøytral på kommunenivå og nasjonalt nivå. Endringene bidrar til en omfordeling av tilskudd fra de største til de minste barnehagene. Økt lokaldemokratisk handlingsrom innebærer større valgfrihet til kommunene, og både de økonomiske og administrative konsekvensene vil derfor avhenge av kommunenes valg og prioriteringer. Samlet sett vil valgene likevel ikke bidra til økte utgifter for det offentlige. Modellen vil sikre muligheten til økt kvalitet på tilbudet, større transparens om økonomiske resultater i sektoren, større grad av lokaldemokratisk styring av offentlige budsjetter og legger til rette for samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk.

Utvalgets flertall forutsetter at eventuelle innsparinger beholdes i kommunerammen. Midlene vil kunne gå til å dekke inn deler av den sterke underfinansieringen av pedagog- og bemanningsnorm, utvikle kvaliteten i sektor og bidra til handlingsrom for kommunale satsinger som finansieres og innføres i private barnehager. Flertallet vil sterkt advare mot å trekke midler ut av kommunes rammefinansiering. Dette vil blant annet ramme økonomisk de 122 kommunene uten private barnehager, og svekke mulighetene for videreutvikling av kvalitet og kapasitet i kommunesektoren.

Flertallets anbefalinger om endringer i finansieringssystemet for barnehager og økte krav til tjenesteleveransen, kan redusere lønnsomheten til de private leverandørene. Selv om man forutsetter at leverandørene i gjennomsnitt skal kunne oppnå en normalavkastning, vil økte kvalitetskrav kunne medføre at de minst effektive private leverandørene ikke lenger vil ha grunnlag for lønnsom drift. Samtidig vil en omfordeling fra de største til de minste barnehagene, målt i antall barn, i hver kommune bidra til styrket økonomi i de minste barnehagene, og tilrettelegge for en mangfoldig barnehagesektor. Endringer i kapitaltilskuddet vil også bidra til en omfordeling mellom nye og eldre barnehager.

Det foreslås at Kunnskapsdepartementet utreder enkelte av forslagene videre, og herunder gi anslag for økonomiske og administrative konsekvenser. Dette gjelder spesielt nytt beregningsgrunnlag for kapitaltilskudd.

9.1.1 Husbankfinansiering

En gjeninnføring av lånemulighet for ideelle barnehager til større vedlikehold vil gi noen økte kostnader. Samtidig har lånesøknader til dette i liten grad blitt benyttet til oppgraderinger, og Husbankfinansiering har i stor grad gått til de store aktørene de siste årene. Gjeninnføring av denne muligheten vurderes likevel å være viktig for små ideelle barnehager, men har i praksis liten økonomisk konsekvens.

9.1.2 Lokal samhandlingsmodell

9.1.2.1 Lokal forskrift

Graden av økonomiske og administrative konsekvenser vil avhenge av hvor mange kommuner som gjør endringer sammenlignet med dagens forskrift, og hvilke endringer som gjøres. Rammene for en ny forskrift skal i utgangspunktet ikke føre til vesentlig merutgifter for kommunene eller mindreinntekter for private barnehager, innenfor de øvrige forslagene til lov og forskriftsendring i lokal samhandlingsmodell. Kommuner som velger å benytte nasjonale gjennomsnitt, eller utmåler tilskudd over flere år, vil få redusert administrasjon knyttet til tilskuddsberegningen.

9.1.2.2 Tildelingskriterier

Tiltaket vil gi noe økte administrative kostnader for kommunene. For private barnehager vil tiltaket kunne øke kostnadene for enkeltbarnehager eller føre til trekk i tilskudd om ikke vilkårene følges. Det forutsettes samtidig finansiering, og tiltaket fører til større samsvar mellom utbetalte tilskudd og faktiske kostnader i private barnehager. Tiltaket fører til mer effektiv ressursbruk og forventes å ha stor samfunnsøkonomisk gevinst.

9.1.2.3 Skille ut kostnader

Forslaget vil føre til lavere utgifter og tilskuddsutbetalinger for kommunene, og følgelig også noe lavere tilskudd til private barnehager i kommuner hvor dette tiltaket følges opp. Det vil ikke medføre vesentlige administrative konsekvenser da tilskuddsberegningen i dag allerede krever en del skjønn og korrigeringer fra kommunenes side for korrekt tilskuddsutmåling. Utvalgets flertall er likevel klar over at forslaget kan føre til noe mer prosess, i form av klagebehandling for kommunene, statsforvalter og Utdanningsdirektoratet samt private barnehager. Dette er ikke intensjonen med forslaget, og hjemmelen bør utformes på en måte som sikrer det kommunale skjønnet slik at dette unngås.

9.1.2.4 Adgang til å holde kommunale barnehager utenfor tilskuddsberegningen

Det finnes lite dokumentasjon på antall kommuner som benyttet (25 prosent) regelen i sin tid, men ordningen hadde stor betydning for enkeltkommuner. En endring av prosentsatsen og en skjønnsmessig vurdering kan føre til økt bruk, både i kommuner som tidligere benyttet regelen, og i nye kommuner. Forslaget vil føre til noe mer administrasjon, men innsparingene økonomisk vil langt oppveie disse kostnadene.

Tilskuddene til private barnehager vil påvirkes i enkeltkommuner. Det forventes ikke å få betydelig utslag på driftsresultatene da forslaget innebærer at private barnehager ikke lenger blir kompensert for kostnader de ikke har.

9.1.3 Koordinert opptak

Utvalgets flertall forutsetter at tiltaket vil bidra til vesentlig samfunnsøkonomisk gevinst. I fremleggelsen av budsjettproposisjonen de siste årene har regjeringen pekt på nedgangen i samlet effektivitet i kommunesektoren, og barnehagesektoren spesielt, kan være et resultat av manglende tilpasning til mindre barnekull.

Forslaget kan redusere det samlede tilskuddet i enkeltbarnehager, men vil bidra til noe økt forutsigbarhet og spre risiko ved nedgang i barnetall. Dette vil samlet sett kunne påvirke økonomien i kommunen og private barnehager positivt. Kommunene vil få noe økt administrasjon. Samtidig vil ordningen bidra til vesentlig større kontroll på offentlige utgifter og mulighet til å innfri budsjett, som oppveier dette.

9.1.4 Differensiert tilskudd - Grunntilskudd pr. barnehage

Grunntilskuddet påvirker økonomien i private barnehager i kommuner som velger å innføre differensiert tilskudd. Andelen barnehager som går med underskudd vil synke, og gjennomsnittsstørrelsen på barnehager med underskudd har økt.

Tabell 9.1 Forslaget er provenynøytralt nasjonalt og på kommunalt nivå. Resultatene av den økonomiske analysen til BDO

Modell	Andel private barnehager med driftsunderskudd ved ny modell i 2017	Gjennomsnittlig størrelse disse barnehagene	Andel av disse i foretak/grupper med flere barnehager	Andel av disse med driftsunderskudd tidligere
Grunntilskudd (kostnad pr. plass), alle barnehager	33,4%	60,0	35,1%	97,0%
Grunntilskudd (kostnad pr. plass), kun små barnehager	33,9%	60,7	35,2%	94,8%

Kilde: BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2019. «Rapport om differensiering av driftstilskudd til private barnehager.» Rapport 19. september 2019

Modellen vil også gi en relativt stabil og forutsigbar utvikling over tid, gitt at kommunenes barnehagekostnader er forholdsvis stabile

- Uendret samlet bevilgning
- Ingen økonomiske konsekvenser for kommuner
- Omfordeling av tilskudd fra større til mindre barnehager, men mindre enn for friskolemodellen
- Andelen barnehager som går med underskudd synker, og gjennomsnittsstørrelsen i disse har økt, disse endringene er marginalt lavere enn ved friskolemodellen
- Relativt stabile resultater over tid

Anslagene fra BDO er basert på analyser av KOSTRA-data på kommunenivå og tar ikke utgangspunkt i faktiske driftstilskudd noe som gjør anslagene usikre.

9.1.5 Kommunal forkjøpsrett

Forslaget innebærer ikke vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser for private barnehager.

Kommunene har ofte begrenset handlingsrom til større investeringer og låneopptak. For at forslaget om en kommunal forkjøpsrett kan benyttes i praksis på kort sikt, foreslås det derfor en ordning for statlig finansiering i kommuner som ikke har økonomisk handlingsrom innenfor vedtatte budsjett og økonomiplaner. Ordningen krever noe administrasjon, men opprettelsen av et fond vil i liten grad påvirke offentlig økonomi da dette er å anse som en låneordning som kommunene i praksis vil finansiere ved benyttelse av ordningen.

9.1.6 Kapitaltilskudd

En endret beregningsmetode hvor man går bort fra fastrentenivået i Husbanken vil medføre økte utgifter for kommunene og høyere inntekter til private barnehager.

Forslaget innebærer å gjeninnføre en kapitaltilskuddssats til alle barnehager uavhengig av bygge-/godkjenningsår. Utvalgets flertall forutsetter at det i tråd med de ulike lønnsomhetsanalysene vil bidra til jevnere driftsresultater i sektoren. Analysene viser høyere driftsmarginer i de nyeste barnehagene, også når det er justert for gjennomsnittsforskjeller i bemanningen. Dette tyder på en overkompensasjon med dagens differensiering av satsene.

Flertallet ber om at Kunnskapsdepartementet foretar videre utredning av de økonomiske og administrative konsekvensene ved endring i beregningsmetode.

I forslag til satser for 2021 gikk anslagene ned fra tidligere år. Lave satser skyldes delvis lavt rentenivå. Rentekostnadene er beregnet med en rentesats på 1,5 prosent. Dette tilsvarer effektiv tiårig fastrente i Husbanken pr. september 2020. Det er lagt til 0,1 prosentpoeng på nominell rente for å få et anslag på effektiv rente.

Telemarksforsking, som utarbeider forslag til kapitaltilskuddssats, har beregnet hva ulike rentepåslag vil ha av betydning for kapitaltilskuddssatsen.¹⁹⁷

Tabell 9.2 Rentepåslag i kroner – dagens forskrift

Byggeår	1 % rente	1,5 % rente	2 % rente	Satspåslag ved renteøkning 1 %
Til og med 2012	7 415	7 992	8 540	1 125
2013-2015	13 007	14 462	15 917	2 910
2016-2018	15 452	17 316	19 180	3 728
2019-2021	16 147	18 140	20 133	3 986

Kilde: Telemarksforsking v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Barnehager med underskudd.» Notat 15.05.2021

Som illustrasjon vil en gjennomsnittlig satsøkning, slik som ble foretatt for første halvår 2021 tilsvare økte utgifter for kommunene på 90-95 millioner kroner i halvårseffekt. Differansen i satsen tilsvarer økt rentenivå på i overkant av 0,6 prosent.

Det er ikke gjort spesifikke vurderinger av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslag om å gjeninnføre mulighetene for kommunene til å fastsette kapitaltilskuddssatsene lokalt.

9.1.7 Pensjon

Kommunene gjør selvstendige vurderinger av kommunens regnskapstall når de beregner grunnlaget for pensjonspåslag. BDO og Telemarksforsking, har estimert grunnlaget for pensjonspåslag i de ulike kommunene på bakgrunn av lønnsutgifter i KOSTRA. Det faktiske grunnlaget i kommunene kan avvike fra dette, og resultatene kunne blitt annerledes dersom vi hadde hatt tilgang til data for kommunenes egne tilskuddsberegninger. Dette gjør at anslagene er omtrentlige. At analysene også i hovedsak bygger på gamle avtaler gjør også usikkerheten større. Avtalene som er inngått skal ligge innenfor samme kostnadsramme som tidligere avtaler, ifølge arbeidsgiverforeningen PBL.

På bakgrunn av disse usikkerhetene er det forventet at kommunens kostnader til pensjon i private barnehager vil reduseres med 949 millioner kroner. I tillegg vil det komme økte utgifter til kommunene i form av administrasjon i kommunene. Det er anslått på usikkert grunnlag til mellom 10-20 timer pr. søknad. Dette er vurdert til i overkant av 51 millioner

¹⁹⁷ Telemarksforsking v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Barnehager med underskudd.» Notat 15.05.2021

kroner pr. år på landsbasis. Søknadsbehandling vil også føre til noe mer administrasjon i private barnehager.

I kapittel 7.2.5 redegjør utvalgets mindretall for forskjellene mellom beregnede pensjonspåslag gjort av Telemarksforsking og faktisk pensjonspåslag basert på kommunenes satsberegninger i 2021. Differansen er på i overkant av 1 000 kroner. Benyttes denne gjennomsnittsdifferansen for å nedjustere beregningene fra Telemarksforsking vil samlet besparelse med kostnadsdekning nedjusteres med i underkant av 200 millioner kroner.

Private barnehager vil få dekket sine dokumenterte kostnader til pensjon, og påvirkes isolert sett ikke av endringene i beregningsmåte for kompensasjon for pensjonskostnader.

9.1.8 Selvstendig rettssubjekt

De årlige merkostnadene for private barnehager ved innføring ved krav om selvstendig rettssubjekt anslås av BDO å bli 78 millioner kroner i året.¹⁹⁸ Disse merkostnadene vil i all hovedsak pålegges de største konsernene hvor 63,6 millioner er økte kostnader for barnehager som i dag er organisert i samme rettssubjekt. Samtidig vil den store samfunnsøkonomiske gevinsten av tiltaket langt overveie en negativ økonomisk konsekvens for et mindretall private barnehager.

I tillegg vil det påløpe noen engangskostnader for konsernene anslått i samme rapport til 43 millioner kroner. Utvalgets flertall foreslår derfor en kompensasjonsordning for engangskostnader private barnehager har ved overgang til selvstendig rettssubjekt. Kunnskapsdepartementet må i så fall utrede nivå på og innretning av ordningen.

9.1.9 Øvrige forslag

9.1.9.1 Følge opp Velferdstjenesteutvalgets forslag om ideelt register

Utvalgets flertall viser til Velferdstjenesteutvalgets utredning som påpeker at det vil påløpe noen kostnader ved å etablere og vedlikeholde et slikt register.

Flertallet mener gevinstene er en avklaring av hvem som potensielt kan delta i en konkurranse reservert for ideelle, avklaring av hvem som eventuelt kan søke om husbankfinansiering og mulighet for bedre informasjon om ideelle i barnehagesektoren.

¹⁹⁸ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet 2020. «Rapport om alternativer til eget rettssubjekt for Kunnskapsdepartementet.» Rapport 4. mars 2020

9.1.9.2 *Gjeninnføre kommunens mulighet for tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager*

Ingen økonomiske konsekvenser. Kommunene har hverken blitt tilført ressurser til dette når regelsettet ble vedtatt eller foreslått trukket for utgifter i forbindelse med overføring av tilsynsansvaret. Flertallet legger til grunn at et godt samarbeid med det nasjonale tilsynsorganet og utarbeidelse av veiledningsmateriell samt endrede regler for organisering av private barnehager i egne rettssubjekter vil gjøre enkelttilsyn noe enklere å gjennomføre.

Kommunene har etter hvert utviklet god praksis og i enkelte tilfeller fått veiledning på praktisering av regelverket gjennom klagesaksbehandling hos Statsforvalter og Utdanningsdirektoratet. Flertallet forutsetter at tilsynspraksis videreutvikles av både kommunene og Utdanningsdirektoratet i godt samarbeid, og samlet sett føre til økte administrative ressurser som regjeringen har varslet gjennom kommuneproposisjon og statsbudsjett.

9.2 Kvalitets- og mangfoldsmodellen - økonomiske og administrative konsekvenser

Kvalitets- og mangfoldsmodellen foreslås av et mindretall i utvalget bestående av utvalgsmedlemmet Espen Rokkan. Økonomiske og administrative konsekvenser av denne modellen foreslås fra samme mindretall.

Alle ordinære barnehager i Norge skal oppfylle samme krav til innhold (barnehageloven og rammeplanen) og bemanning (bemanningsnorm og pedagognorm). Private barnehagers økonomiske forutsetninger til oppfyllelse av kravene er ulike mellom kommuner da tilskuddssatsene varierer med opptil 135 000 kroner pr. barn under tre år.

I 2019 hadde ordinære private barnehager i gjennomsnitt et årsresultat på 2,2 prosent. I utarbeidelsen av Kvalitets- og mangfoldsmodellen legges det til grunn at dette er et rimelig nivå. Samtidig viser tall både fra Agenda Kaupang og Telemarksforskning at kommunene bruker mer penger pr. barnehageplass på ordinær drift av kommunale barnehager enn på tilsvarende drift av private barnehager. Det er derfor ikke gode grunner til å skulle redusere det offentliges innsats i den private delen av barnehagesektoren ytterligere.

Kvalitets- og mangfoldsmodellen handler mest av alt om å gi alle barn like muligheter til å gå i en barnehage av høy kvalitet, og gi alle typer private barnehager forutsetninger for å levere tjenester av høy kvalitet og samtidig ha en sunn drift.

I makro vil modellen ikke nødvendigvis ha noen større økonomiske konsekvenser, verken for det offentlige eller for barnehagene, men modellen gir en

- a. omfordeling mellom barnehager i kommuner som i dag har høye og lave tilskudd og
- b. omfordeling mellom store og små barnehager.

For barnehager som ikke oppfyller nasjonale eller lokale krav til kvalitet, eller som ikke tilbyr ansatte lønns- og pensjonsvilkår på nivå med bransjestandarden, vil det bli økonomiske konsekvenser i form av avkortning i tilskudd.

For kommuner som ønsker å ha høyere krav til kvalitet enn de nasjonale minstekravene, vil det bli høyere offentlige kostnader til drift av både kommunale og private barnehager, men bare dersom også de private barnehagene leverer tjenester i tråd med de lokale forventningene. De økonomiske konsekvensene vil styres av kommunens ambisjonsnivå.

Administrativt vil konsekvensen av denne modellen være at både kommuner og private barnehager bruker mindre ressurser på tilskuddsberegning, tilskuddskontroll og tilskuddstvister sammenlignet med dagens finansieringssystem, og gitt politiske ønsker om differensiering og økt kommunal styring over kvaliteten i sektoren. Kvalitets- og mangfoldsmodellen vil sikre mer offentlige midler til produksjon av velferd ved at

- Nivå på tilskudd direkte kan knyttes opp mot avtalt kvalitet
- Administrasjonstilskuddet differensieres slik at private barnehager med de høyeste kostnadene pr. oppholdstime får bedre forutsetninger for sunn drift
- Barnehagene og kommunene kan bruke mindre ressurser på administrasjon

9.2.1 Grunntilskudd

Grunntilskuddet bygger på hvilke kostnader norske kommuner i gjennomsnitt har pr. barnehageplass. For å beregne kostnader til drift i kommunale barnehager, tas det i dag utgangspunkt i korrigerede brutto driftsutgifter på funksjon 201 Førskole og 221 Førskolelokaler og skyss. Deretter korrigeres det for følgende forhold

- Kapitalkostnader
- Pensjon
- Åpne barnehager
- Barnehagemyndighet og felleskostnader
- Lærlinger
- Administrasjon
- Foreldrebetaling og kostpenger

I Kvalitets- og mangfoldsmodellen trekkes også følgende kostnader ut av grunntilskuddet og inn i arealtilskuddet, jf. kapittel 8.2.10

- Drift
- Vedlikehold
- Utskiftning
- Energi
- Renhold
- Vann
- Avløp

Til slutt vil de minste kommunale barnehagene holdes utenom beregningsgrunnlaget. Det som her spares inn, vil i neste omgang gi de minste private barnehagene høyere administrasjonspåslag. Dette vil i makro ikke ha økonomiske konsekvenser, men i større grad enn i dag gi private barnehager driftstilskudd på nivå med «tilsvarende kommunale barnehager» jf. Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 4.

Kunnskapsdepartementet må gi nærmere avklaringer om hvilke knekkpunkter som skal gjelde.

Foreløpige beregninger viser at i overkant av 100 kommuner vil justere ned og like mange justere opp driftstilskuddssatsene ved innføring av Kvalitets- og mangfoldsmodellen. Det er 30 kommuner som må justere opp satsene med 5 prosent eller mer, mens 49 kommuner kan justere satsene ned med 5 prosent eller mer.

Staten fastsetter hvert år en nasjonal sats for kommuner som ikke har egne kommunale barnehager å sammenligne med. Den nasjonale satsen ligger hvert år høyere enn det som er gjennomsnittlig tilskuddsnivå.

Mens innføring av Nasjonal sats i hele landet vil ha en offentlig kostnad på 1,1 milliarder kroner, vil innføring av Kvalitets- og mangfoldsmodellens grunntilskudd verken gi det offentlige høyere eller lavere kostnader.

Administrativt vil denne innføringen av grunntilskudd lette kommunenes arbeidsbyrde. Hvert år oppdager PBL feil i 40-60 prosent av kommunenes satsberegninger. Dette fører i noen tilfeller til langvarige klagesaker som er krevende både for kommunene og barnehagene.

9.2.2 Arealtilskudd

Arealtilskuddet erstatter det nåværende kapitaltilskuddet. Det betyr at de anslagsvis 1,3 milliarder kronene som i 2020 ble utbetalt i kapitaltilskudd flyttes til posten for arealtilskudd.

I tillegg vil arealtilskuddet inneholde kommunale kostnader knyttet til funksjon 221 (drift, vedlikehold, utskiftning, energi, renhold, vann og avløp), jf. kapittel 8.2.2 Grunntilskudd.

I makro vil overgangen fra kapitaltilskudd til arealtilskudd i utgangpunktet ikke ha vesentlige økonomiske konsekvenser, men dette vil kunne avhenge av hvilke kostnader man velger å regne inn i arealtilskuddet.

For kommunene og barnehagene vil overgangen fra kapitaltilskudd til arealtilskudd ikke ha administrative konsekvenser.

9.2.3 Pensjon

I Kvalitets- og mangfoldsmodellen er sjablongen for pensjon satt til 13 prosent av lønnsgrunnlaget i kommunale barnehager, med fordelingen 11 prosent for alderspensjon og forsikringsdekninger, og 2 prosent til AFP. Dette bygger på vel dokumenterte beregninger av reelle kostnader i sektoren, utført av Lillevold & Partners og Storebrand.

Samtidig er det i modellen lagt opp til to mekanismer

1. Barnehager som ikke får sine pensjonskostnader dekket gjennom sjablongen, skal være i posisjon til å søke om ekstra dekning, uavhengig av hvor mye/lite underfinansiert de er.
2. Barnehager som eventuelt ikke kan dokumentere pensjonsvilkår på nivå med bransjestandard, vil få avkortning.

Fjerningen av dagens begrensninger for dekning av pensjonskostnader ut over sjablong, vil ha noen økonomiske konsekvenser for det offentlig, men er nødvendig for at loven om økonomisk likeverdig behandling skal bli oppfylt. På den annen side vil det kunne bli en innsparing for det offentlige i de tilfellene hvor private barnehager ikke kan dokumentere pensjonsvilkår på nivå med bransjestandard. Ettersom minst 95 prosent av de ansatte i den private delen av barnehagesektoren er omfattet av kjente tariffavtaler med gode ordninger, vil innsparingen imidlertid være begrenset.

Det finnes i dag ingen oversikt over hvilke ordninger/kostnader de barnehagene som ikke har slike tariffavtaler. Hvis man legger til grunn at fem prosent av de private barnehagene har en minimumsordning (2 prosent OTP), vil det kunne utgjøre en besparelse på om lag 97 millioner kroner i året.

Det er imidlertid grunn til å tro at denne offentlige besparelsen over tid vil være minimal, all den tid avkortningsreglene vil fjerne barnehagers muligheter til å spare penger på de ansattes bekostning.

9.2.4 Administrasjonspåslag

I Kvalitets- og mangfoldsmodellen er administrasjonspåslaget holdt på samme nivå i dag for større barnehager og økt for de minste barnehagene. Det er ikke gjort noen konkret vurdering om hvilken innretning differensieringen skal ha.

Det forutsettes imidlertid at det i makro ikke fører til høyere kostnader for det offentlige, all den tid forhøyet administrasjonspåslag til de minste barnehagene vil finansieres gjennom den innsparingen som skjer når de minste kommunale barnehagene skal holdes utenom grunnlaget for beregning av grunntilskudd. Differensieringen i administrasjonspåslag vil gi litt merarbeid for kommunene, men med enkle og nasjonale regler for dette, er den ekstra belastningen svært liten.

9.2.5 Økt kommunal styring med kvaliteten i sektoren

I Kvalitets- og mangfoldsmodellen vil kommunene gis økt myndighet til å påvirke kvaliteten i sektoren, gjennom at private barnehager må følge både nasjonale og eventuelle lokale normer, og i tillegg delta på lokale kvalitetsutviklingsprogrammer for å ha krav på fullt tilskudd. Hvor store økonomiske konsekvenser dette vil ha, vil i første rekke avhenge av de politiske prioriteringene lokalt.

Med bruk av tall pr. 15. desember 2020 vil kommunene kunne trekke inn om lag sju millioner kroner fra barnehager som ikke oppfyller bemannings- og pedagognormen (med eller uten dispensasjon). Effekten av eventuelle lokale krav vil komme i tillegg til dette.

9.2.6 Samtidig finansiering av nye krav

Innføringen av bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm i 2018-2019 viste åpenbare svakheter ved systemet for finansiering av private barnehager. Uten samtidig statlig finansiering av nye krav blir kommuner underfinansiert og private barnehager aktivt forskjellsbehandlet gjennom å bli påført et etterslep som alle sentrale politikere kjente til. Ifølge tall fra KS fikk private barnehager kostnader på en halv milliard kroner i året som det ikke var finansiering for, før to år senere.

I Kvalitets- og mangfoldsmodellen ligger det mekanismer for samtidig finansiering av fremtidige nasjonale krav.

Det forutsettes at staten fortløpende finansierer eventuelt nye pedagog-, bemannings-, og fagarbeidernormer som staten innfører. Dette vil ha en kostnad. Men hva kostnaden blir, avhenger av hvilke nye krav som eventuelt stilles.

10 Litteratur og kilder

Agenda Kaupang, på oppdrag fra KS, 2019. «Hvordan forplikte private barnehager i kommunenes helhetlige oppvekstpolitikk.» Rapport 8.8.2019

Agenda Kaupang, på oppdrag fra PBL, 2021. «Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige.» Rapport for 2018, oppdatert 12.1.2021

Alvestad, M., Gjems, L., Myrvang, E., Storli, J. B., Tunglund, I. B. E., Velde, K. L. og Bjørnstad, E., 2019. «Kvalitet i barnehagen.» Rapport nr. 85, Universitetet i Stavanger. November 2019

Barnehagemonitor, 2021. «Mangfold og eierskap i barnehagesektoren.» (<https://www.barnehagemonitor.no/mangfold-og-eierskap/>)

BDO, på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Pensjonsordninger i private barnehager.» Notat 18.03.2021

BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet 2020. «Rapport om alternativer til eget rettssubjekt for Kunnskapsdepartementet.» Rapport 4. mars 2020

BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Kapitalstrukturer i private barnehager for Kunnskapsdepartementet.» Notat 22. oktober 2018

BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren.» Rapport 7. mai 2018

BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2019. «Rapport om differensiering av driftstilskudd til private barnehager.» Rapport 19. september 2019

BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2019. «Rapport om transaksjoner i forbindelse med oppkjøp av private barnehager for Kunnskapsdepartementet.» Rapport 20. september 2019

BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2019. «Vurdering ny avtale om pensjon i private barnehager.» Tilleggsnotat 23. oktober 2019

BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2020. «Rapport om regnskapsmessig skille for Kunnskapsdepartementet.» Rapport 18. november 2020

BDO, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2019. «Endringer i finansieringen av private barnehager - pensjonspåslag.» Rapport 11. september 2019

Bjerkan, G., på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Private barnehagers adgang til å stifte gjeld.» Rapport 2018

Direktoratet for økonomistyring, 2018. «Veileder til utredningsinstruksen, instruks om utredning av statlige tiltak.» Veileder 2018.

Drange, N. og Telle, K., 2018. «Universal child care and inequality of opportunity Descriptive findings from Norway.» Statistisk sentralbyrå, 25.7.2018.
(<https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/handle/11250/2560729>)

EFTA Surveillance Authority Decision No 129/13/COL of 20 March 2013 to propose appropriate measures with regard to state aid granted to the Analysis Centre Trondheim.

Gulbrandsen, L. og Eliassen, E., 2012. «Kvalitet i barnehager - Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012.» NOVA Rapport 1/2013

Hansen, J. R., Petersen, O. H., Villadsen, A. R. og Houlberg, K., 2017. «Private virksomheders transaktionsomkostninger ved offentlige utbud - en survey-undersøgelse på tværs af brancher». Center for forskning i offentligt-privat samspil (COPS), august 2017

Haugset, A. S., 2019. «Har kommunalt eller privat eierskap betydning for kvaliteten i norske barnehager?» Tidsskrift for velferdsforskning, nr. 3-2019.
(https://www.idunn.no/tidsskrift_for_velferdsforskning/2019/03/har_kommunalt_eller_privat_eierskap_betydning_for_kvalitete)

Husbanken, 2021. «Statistikkbanken.»
(<https://statistikk.husbanken.no/lan/barnehagelan>)

Høyesteretts dom 18. januar 2021, HR-2021-62-A, (sak nr. 20-136828SIV-HRET), sivil sak, anke over dom.

Jensen, B., Antonsen, S., Erichsen, A. B., Voldnes, F., Schade, S. M. og Høin, G., 2018. «Kommersialisering av fellesgodene: Virkninger på skatteinntekter, lønn og samfunnsøkonomiske kostnader.» Høgskolen i Innlandet, Skriftserien 2/2018

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019. «Utvalgsarbeid i staten, en veileder for ledere, medlemmer og sekretærer i statlige utredningsutvalg.» Veileder februar 2019.

KPMG, på oppdrag fra PBL, 2020. «Alternativer til krav om at private barnehager skal være egne rettssubjekter – Optimalisering av BASIL-rapporten.» Notat 31.1.2020

KPMG, på oppdrag fra PBL, 2020. «Selvstendig rettssubjekt løser ikke problemstillingen tilknyttet innsyn og kontroll - Kommentar til sammenligningsrapport utgitt av BDO 31.03.2020.» Notat 10.8.2020

Kunnskapsdepartementet, 2019. «Høringsnotat av 26. april 2019 om endringer i barnehageloven med forskrifter (Ny regulering av private barnehager).»

Lillevold & Partners, på oppdrag fra PBL, 2019. «Pensjonskostnader i private barnehager, kommentarer til BDO-rapporter.» Notat 30.12.2019

Lillevold & Partners, på oppdrag fra PBL, 2019. «Pensjonskostnader i private barnehager.» Rapport 4.7. 2019

Meld. St. 14 (2020-2021) Perspektivmeldingen 2021. Finansdepartementet

Meld. St. 19 (2015-2016) Tid for lek og læring. Kunnskapsdepartementet

Meld. St. 24 (2012-2013) Framtidens barnehage. Kunnskapsdepartementet

Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Kunnskapsdepartementet

NOU 2012:1 Til barnas beste - Ny lovgivning for barnehagene.

NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

Oslo Economics, 2019. «Kapitaltilskudd til private barnehager - En økonomisk analyse utarbeidet for Abelia.» Oktober 2019

Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager). Kunnskapsdepartementet

Ot.prp. nr. 80 (2002-2003) Om tillegg til Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) Om lov om frittstående skolar (friskolelova). Kunnskapsdepartementet

PBL, 2019. «Høringsuttalelse om forslag til endringer i barnehageloven vedr. ny regulering av private barnehager.» 25.7.2019

PBL, 2021. «Barnehagemonitor - Fakta om norske barnehager.»
(<https://www.barnehagemonitor.no/>)

Prop. 1 S (2015-2016) Kunnskapsdepartementet

Prop. 1 S (2020-2021) Kunnskapsdepartementet

Prop. 192 S (2020–2021). Kommuneproposisjonen 2022. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

PwC og Telemarksforskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2015. «Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager - Forslag til forenklet modell og ny beregning av pensjon og kapitaltilskudd.» Utredning januar 2015.

PwC, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2010. «Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunens tilsyn med barnehagene.» Rapport desember 2010.

PwC, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2015. «Tilleggsoppdrag – Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager. Vurdering av treffsikkerhet ny forenklet modell.» Rapport februar 2015.

Regjeringen, 2015. «For store forskjeller i barnehage-Norge.» Pressemelding 18.6.2015. (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/for-store-forskjeller-i-barnehage-norge/id2423221/>)

Regjeringen, 2019. «Hvem har ansvar for hva i barnehagesektoren.» Artikkel 27.6.2019. (<https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/artikler/ansvarsniva-i-barnehagesektoren-/id115294/>)

Revisorforeningen, 2019. «Høringssvar – forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter.» 12.7.2019

Ringsmose, C. og Kragh-Müller, G. (red.), 2016. «Nordic Social Pedagogical Approach to Early Years.» Springer International Publishing AG 2017

Samfunnsøkonomisk analyse, på oppdrag for LO, 2020. «Mulige endringer i barnehageloven og tilskuddssystemet for private barnehager.» Rapport 21-2020

St.meld. nr. 24 (2002-2003) Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet. Kunnskapsdepartement

St.meld. nr. 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen. Kunnskapsdepartement

St.meld. nr. 8 (1987-88) Barnehager mot år 2000. Forbruker- og administrasjonsdepartementet

Statistisk sentralbyrå, 2020. «Sentralitetsindeksen - Oppdatering med 2020-kommuner.» SSB-notat 2020/4

Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 07459: Alders- og kjønnsfordeling i kommuner, fylker og hele landets befolkning

Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 09169: Barn i barnehager, etter alder, oppholdstid pr uke og barnehagens eierforhold

Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 09220: Barnehager etter eierforhold

Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 12362: Utgifter til tjenesteområdene, etter funksjon og art

Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 12367: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, etter regnskapsomfang, funksjon og art

Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 12379: Utgifter til barnehager

Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 12412: Disponering av positivt årsresultat i private barnehager, etter eierform (1 000 kr)

Statistisk sentralbyrå. SSB Rapport 12881: Framskrevet folkemengde 1. januar, etter kjønn, alder, innvandringskategori og landbakgrunn, i 15 alternativer

Telemarksforsking v/Lunder, T. E. og Aastvedt, A., på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2010. «Utgifter i barnehager - Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager.» TF-rapport nr. 265/2010

Telemarksforsking v/Lunder, T. E., Bjøru, E. C., Kvernenes, M. S. og Eika, B., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2021. «Kostnader i barnehager 2019.» TF-rapport nr. 615/2021

Telemarksforsking v/Lunder, T. E., Eika, B. og Kvernenes, M. S., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2020. «Kostnader i barnehager 2018.» TF-rapport nr. 543/2020

Telemarksforsking v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Aksjonsgruppen for enkeltstående barnehager, 2019. «En barnehagesektor i endring. Hvilken betydning har fremveksten av barnehagekjedene?» TF-notat nr. 20/2019

Telemarksforsking v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Barnehageutvalget, 2021. «Barnehager med underskudd.» Notat 15.05.2021

Telemarksforsking v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, 2018. «Økonomiske resultater i private barnehager. Hvilken betydning har tilskuddsmodellen.» TF-notat nr. 18/2018

Telemarksforsking v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2019. «Finansiering av private barnehager. Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen.» TF-notat nr. 15/2019

Telemarksforsking v/Lunder, T. E., på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, 2020. «Nasjonale satser til private barnehager i 2021.» TF-notat nr. 17/2020

Utdanningsdirektoratet, 2021. «Analyse av foreldreundersøkelsen 2020.» Statistikk 17.2.2021. (<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/resultater-fra-foreldreundersokelsen-2020/>)

Utdanningsdirektoratet, 2021. «Bemanningsnorm i barnehager.» Tilskudd 20.3.2020. (<https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/bemanningsnorm-i-barnehager/>)

Utdanningsdirektoratet, 2021. «Fakta om barnehager 2020.» Statistikk 17.2.2021. (<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/fakta-om-barnehager-2020/>)

Utdanningsdirektoratet, 2021. «Hva er kvalitetsutvikling i barnehagen?» Artikkel 14.6.2017. (<https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-barnehagen/hva-er-kvalitet-i-barnehagen/>)

Utdanningsdirektoratet, 2021. «Prinsipper for læring, utvikling og danning. Læreplanverket, Overordnet del - verdier og prinsipper for grunnopplæringen» (<https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/prinsipper-for-laring-utvikling-og-danning/>)

Utdanningsdirektoratet, 2021. «Statistikk barnehage.» Statistikk 17.2.2021. (<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/>)

Utdanningsdirektoratet, 2021. «Status for bemanningsnorm og pedagognorm i barnehagene.» Statistikk 25.2.2020. (<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/nye-bemanningsnormer--hva-er-status/>)

Utdanningsdirektoratet, 2021. «Utdanningsspeilet 2019» Statistikk 5.12.2019. (<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/utdanningsspeilet-2019/>)

Utgitt av:
Kunnskapsdepartementet

Forside: Lars Melby, 3 år (Lillehammer)
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
06/2021